

### Kreditaufnahme in Notlagen

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2020). *Kreditaufnahme in Notlagen*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/13). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70471-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Kreditaufnahme in Notlagen**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 4. November 2020

---

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter [www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de](http://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de) veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme .....	5
I.	Frage 1: Voraussetzungen eines Beschlusses nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV .....	5
1.	Formelle Voraussetzungen.....	5
a)	Beschluss des Landtages mit einfacher Mehrheit.....	5
b)	Tilgungsplan.....	5
aa)	Tilgungsplan in Gesetzesform .....	6
bb)	Inhalt des Tilgungsplans .....	8
2.	Materielle Voraussetzungen .....	10
a)	Grundgesetz als Auslegungsmaßstab .....	10
b)	Normzweck, unbestimmte Rechtsbegriffe und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.....	12
c)	Die Tatbestandsmerkmale im Einzelnen.....	14
aa)	Naturkatastrophen .....	14
bb)	Außergewöhnliche Notsituation .....	14
cc)	Der Kontrolle des Staats entzogen .....	15
dd)	Erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage .....	16
ee)	Umfang der Kreditaufnahme.....	17
d)	Verhältnis der konjunkturbedingten Abweichung zur Notlage .....	20
3.	Stellungnahme.....	22
a)	Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV .....	22
b)	Schranken der Kreditaufnahme .....	23
aa)	Notlagenbedingtheit der Kreditaufnahme und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers .....	23
bb)	Kritik der Ansätze zur weitergehenden Einhegung des Gesetzgebers .....	25
(1)	Haushaltskonsolidierung in der Notlage nicht Bedingung der Kreditaufnahme.....	25
(2)	Finanzierung laufender Programme und Ausgleich von Mindereinnahmen.....	27
(3)	Keine Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....	30
(4)	Kein Gebot einer restriktiven Auslegung des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV .....	32
4.	Zwischenergebnis.....	34

II.	Frage 2: Erneute Beschlussfassung .....	35
III.	Frage 3: Überjährige Mittelverwendung bei lang andauernder Notlage .....	36
1.	Zuführung an ein Sondervermögen .....	36
a)	Haushaltsgrundsätze .....	38
aa)	Haushaltseinheit .....	38
bb)	Haushaltsvollständigkeit, Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit .....	43
cc)	Jährlichkeitsprinzip .....	47
(1)	Allgemeines .....	47
(2)	Kreditfinanzierte Sondervermögen .....	48
(3)	Beschränkung des Jährlichkeitsprinzips auf den Haushalt .....	49
dd)	Wirtschaftlichkeitsgrundsatz .....	50
b)	Gesetzliche Grundlage, Bestimmtheitsgebot .....	52
c)	Missbrauchsgrenze .....	54
2.	Beschlussfassung durch den Landtag über die Notlage bei Bildung eines Sondervermögens .....	54
3.	Zwischenergebnis .....	57
IV.	Frage 4: Anforderungen an die Prognose zum Kreditvolumen und zur Dauer einer Notlage .....	58
1.	Wechselwirkung zwischen Einschätzungsprärogative und Prognose .....	58
2.	Prognose und Darlegensobliegenheiten .....	59
a)	Keine Darlegung zu Konsolidierungspotentialen oder zur Generationengerechtigkeit .....	60
b)	Pflicht zur Begründung von Gesetzen .....	60
c)	Darlegensobliegenheiten .....	61
V.	Frage 5: Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten .....	65
VI.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen .....	66
	Vorbemerkung zum Verständnis des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV .....	66
1.	Zu Frage 1: Kriterien der Beschlussfassung zur Notlage .....	67
2.	Zu Frage 2: Erneute Beschlussfassung .....	68
3.	Zu Frage 3: Überjährige Finanzierung durch Sondervermögen .....	68
4.	Zu Frage 4: Prognose und Darlegensobliegenheiten .....	69
5.	Zu Frage 5: Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten .....	70

## **A. Auftrag**

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist mit der Prüfung folgender, das Verständnis des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung (LV) betreffender Fragestellungen beauftragt worden:

1. Welche Kriterien oder Bedingungen müssen für die Beschlussfassung nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV erfüllt sein?
2. Kann der Landtag im Falle einer länger anhaltenden Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituationen den Beschluss erneut fassen, um beispielsweise für einen Folgehaushalt erneut Kredite aufnehmen zu können? Wenn ja, welche Kriterien oder Bedingungen müssen auch in Bezug auf die Tilgungsrate hierfür erfüllt sein?
3. Sofern der Landtag erstmalig oder als Verlängerung eines vorhergehenden Beschlusses eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notlage feststellt, sind die daraufhin aufzunehmenden Kredite auf das Haushaltsjahr beschränkt, für das die Feststellung erfolgte, oder können sie, bspw. durch die Zuführung an ein Sondervermögen, auch überjährig für Maßnahmen zur Bewältigung der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notlage eingesetzt werden? Muss in diesem Fall das Bestehen einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notlage für mehrere Jahre festgestellt werden? Wenn ja, welche Kriterien oder Bedingungen müssen hierfür erfüllt sein?
4. Welche Anforderungen sind an Prognosen bezüglich der Kreditaufnahme und des Zeitraums des zu leistenden finanziellen Ausgleichs des Sondervermögens aufgrund der andauernden Notlage zu stellen (Differenzierung nach dem Prognosehorizont – je länger desto unsicherer)?
5. Welche Kontrollpflichten und Reaktionsmöglichkeiten hat der Haushaltsgesetzgeber im Hinblick auf das Eintreten bzw. Abweichen von den prognostizierten Folgen auf den Haushalt und die entsprechende finanzielle Anpassung?

## **B. Stellungnahme**

Für die nachfolgend erörterten Fragestellungen existiert bislang keinerlei einschlägige Jurisdikatur der Verfassungsgerichte des Bundes oder der Länder. Auch in der juristischen Literatur finden sich kaum Stellungnahmen, die sich bereits mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit staatlicher Kreditaufnahmen zur Überwindung der aktuellen Pandemie befassen. Auch eine „herrschende Auffassung“ der Rechtslehre zu den einzelnen Voraussetzungen der Ausnahmebestimmungen von der neu eingeführten verfassungsrechtlichen „Schuldenbremse“ hat sich noch nicht herausgebildet. Das Gutachten stellt daher die verschiedenen Meinungen dar und nimmt hierzu Stellung. Andere Bewertungen sind aber ohne Weiteres vertretbar, sodass das Ergebnis einer etwaigen verfassungsgerichtlichen Überprüfung anstehender Entscheidungen des brandenburgischen Haushaltsgesetzgebers nicht zu prognostizieren ist.

### **I. Frage 1: Voraussetzungen eines Beschlusses nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV**

#### **1. Formelle Voraussetzungen**

##### **a) Beschluss des Landtages mit einfacher Mehrheit**

Der nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV vom Landtag zu fassende Beschluss bedarf gem. Art. 65 Satz 1 LV der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfache Mehrheit).<sup>1</sup> Einfachgesetzlich findet sich eine entsprechende Regelung in § 18b Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO), nach der der Landtag das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation mit einfacher Mehrheit feststellt.

##### **b) Tilgungsplan**

Gem. Art. 103 Abs. 2 Satz 3 LV ist der vom Landtag zu fassende Abweichungsbeschluss mit einem „Tilgungsplan“ zu verbinden.

---

<sup>1</sup> Diese Entscheidung ist in der Verfassungsgebung bewusst getroffen worden: Im Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung (LT-Drs. 6/10391) war ausdrücklich vorgesehen, dass der Beschluss „mit einfacher Mehrheit des Landtags“ zu fassen sei. Diese Vorgabe wurde unter Hinweis auf Art. 65 LV (als nicht erforderlich) fallengelassen, P-HA 6/48 vom 8. Mai 2019.

## aa) Tilgungsplan in Gesetzesform

Fraglich ist, ob der Tilgungsplan in Gesetzesform, etwa als Bestandteil des (Haushalts-) Gesetzes, gefasst werden muss oder auch als einfacher Parlamentsbeschluss ergehen kann.

Art. 103 Abs. 2 Satz 3 LV beruht auf Art. 109 Abs. 3 GG, der sich an den Bund und an die Länder gleichermaßen richtet. Während für den Bund Regelungen gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG in Art. 115 GG getroffen worden sind, regeln die Länder die nähere Ausgestaltung gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“. Diese landesrechtlichen Regelungen, und damit auch Art. 103 Abs. 2 Satz 3 LV, haben den Voraussetzungen zu genügen, die nach Maßgabe des Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG vom Bund und von den Ländern zu erfüllen sind, wenn sie von der ihnen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG eingeräumten Gestaltungsmöglichkeit Gebrauch machen, und sind vor dem Hintergrund der übergeordneten Normen des Grundgesetzes zu interpretieren.<sup>2</sup>

Art. 103 Abs. 2 LV ist eng angelehnt an die entsprechenden Regelungen des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 bis 3 GG. Hierzu führt der Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung<sup>3</sup> aus:

*„Zur landesrechtlichen Umsetzung der Vorgaben des Grundgesetzes und zur Bestätigung des Ziels, Haushalte grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen, wird der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg eingebracht, mit dem die grundgesetzlichen Regelungen der Kreditaufnahme in Artikel 109 Absatz 3 GG Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht werden.“*

---

<sup>2</sup> Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 82 Rn. 14; Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, Sept. 2020, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen (unveröffentlicht), S. 6.

<sup>3</sup> LT-Drs. 6/10391.

Für die Auslegung des Art. 103 Abs. 2 LV, und damit auch des Satzes 3 der Norm, kann damit das zu Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG vertretene Verständnis herangezogen werden.<sup>4</sup> Für diesen wird in der juristischen Literatur unter Berufung auf den Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, der von der Notwendigkeit einer verbindlichen Regelung zur Rückführung der Kreditaufnahme ausgegangen sei,<sup>5</sup> (überwiegend) gefordert, wegen seiner „zukunftsbindend gestaltenden Funktion und Wirkung“ habe er verbindlich zu sein, sodass ein schlichter Parlamentsbeschluss nicht ausreiche, sondern die Tilgung Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sein müsse.<sup>6</sup> Dagegen hat der Bundestag im Rahmen der bereits erfolgten Kreditaufnahmen den jeweiligen Tilgungsplan als bloßen Parlamentsbeschluss gefasst.<sup>7</sup>

Für Brandenburg ist die „Tilgungsregelung“ in zulässiger Nutzung des vom Grundgesetz eingeräumten Gestaltungsspielraums mit Art. 103 Abs. 2 Satz 3 LV und auf Grundlage des Art. 103 Abs. 4 LV einfachgesetzlich in § 18b Satz 2, 3 LHO getroffen worden.<sup>8</sup> Hiernach

---

<sup>4</sup> Dabei ist allerdings gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG „für die Ausnahmeregelung“ eine entsprechende „Tilgungsregelung“ vorzusehen; erst Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG, der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG für den Bund „ausführt“, sieht vor, dass der vom Bundestag zu fassende Beschluss mit einem „Tilgungsplan“ zu verbinden ist. In der juristischen Literatur zu Art. 109, 115 GG wird zumeist nicht konsequent zwischen der Tilgungsregelung und dem Tilgungsplan unterschieden, diese werden oftmals in eins gesetzt, und der Tilgungsplan wird bereits Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG zugeordnet.

<sup>5</sup> BT-Drs. 16/12410 S. 11: „Satz 3 verpflichtet Bund und Länder, in den auf der Grundlage von Satz 2 zweiter Halbsatz gestützten bundes- bzw. landesrechtlichen Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen dem Gesetzgeber aufzugeben, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.“

<sup>6</sup> *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 209 (ebenso zu Art. 115 Rn. 190, 56. Lfg. Okt. 2009); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, 44. Ed. Stand 12/2019, Art. 109 Rn. 76; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 39; *Oebbecke*, Die Notlagenausnahmen nach Art. 109 Absatz III 2 GG, NVwZ 2019, S. 1173, 1175; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 109 Rn. 21; offener *Siekman*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 71; a.A. *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 47; vgl. auch Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfrage zur rechtlichen Ausgestaltung des Tilgungsplans nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG, 12. Aug. 2020, WD 4 - 3000 – 089/20, S. 4 f. Das Gutachten findet sich hier:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/793952/f43b6d5a2596400f5adfff8accba86f0/WD-4-089-20-pdf-data.pdf>.

<sup>7</sup> Beschlüsse des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 25. März 2020, BT-Drs. 19/18108, und vom 17. Juni 2020, BT-Drs. 19/20128.

<sup>8</sup> Die Änderung der LHO erfolgte zugleich mit der Verfassungsänderung durch das Dritte Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 5. Juni 2019, GVBl. Nr. 20.



ist als Teil des Haushaltsgesetzes,<sup>9</sup> das die Ermächtigung zur Kreditaufnahme enthält, ein Plan zu deren vollständiger Tilgung vorzulegen.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass jedenfalls das die Kreditaufnahme ermöglichende Gesetz einen Tilgungsplan enthalten muss;<sup>10</sup> ein entsprechender vorheriger Beschluss des Landtages ist mit Blick auf den Wortlaut des Art. 103 Abs. 2 Satz 3 LV, wonach der Abweichungsbeschluss mit einem Tilgungsplan lediglich zu „verbinden“ ist, nicht erforderlich. Der Abweichungsbeschluss des Landtages nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, der als schlichter Parlamentsbeschluss ergeht,<sup>11</sup> kann zwar selbst einen Tilgungsplan enthalten,<sup>12</sup> muss dies aber nicht<sup>13</sup> und vermag jedenfalls nicht die notwendige gesetzliche Regelung eines Tilgungsplans, die mit der Kreditermächtigung einhergeht ([Nachtrags-] Haushaltsgesetz), zu ersetzen.

### **bb) Inhalt des Tilgungsplans**

Bezüglich der Inhalte des Tilgungsplans wird in der juristischen Literatur gefordert, dieser müsse eine ausreichend konkrete Tilgungsregelung enthalten und mithin vorsehen, wann und in welchem Umfang der aufgenommene Kredit getilgt wird, so dass letztlich keine zusätzliche Erhöhung des Schuldenstandes erfolgt.<sup>14</sup> Inhaltlich, so wird ausgeführt, handele es sich um die Erklärung darüber, wann welcher Teil der aktuell neu aufgenommenen Kredite getilgt werden soll. Mit dem Erfordernis einer (lediglich) „entsprechenden“ Tilgungsregelung trage Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG den Besonderheiten nichtkonjunkt-

---

<sup>9</sup> Vgl. § 2a Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (Tilgungsplan): „Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2022 werden die gemäß § 2 Absatz 1 Satz 2 aufgenommenen Kredite jährlich fortlaufend in Höhe von mindestens 3,3 Prozent getilgt.“

<sup>10</sup> Nach *Ch. Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), S. 266, 292, ist anderenfalls die Kreditaufnahme verfassungswidrig.

<sup>11</sup> Vgl. Ziffern 3 und 4 des Antrags der Landesregierung für einen „Beschluss über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung“ (LT-Drs. 7/1947); Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 25. März 2020, BT-Drs. 19/18108.

<sup>12</sup> Hierfür spricht neben der damit (im Vergleich zu einem erst nachfolgend gefassten Änderungsgesetz zum Haushaltsgesetz) verbundenen Erhöhung der Transparenz des Vorgangs für die Öffentlichkeit, dass der Landtag sich unmittelbar bei dem Beschluss zur Abweichung vom Kreditverbot auch mit den Folgen für zukünftige Haushalte befassen und sich hierzu erklären muss („Warnfunktion“).

<sup>13</sup> Ein solcher Beschluss, der keinen Tilgungsplan enthält, führt jedenfalls nicht zur Verfassungswidrigkeit des entsprechenden Haushaltsgesetzes; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 6), S. 5.

<sup>14</sup> *Jarass* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 21; *Siekmann* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 73; *Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 101; *Oebbecke* (Fn. 6), S. 1175.

reller Krisen, namentlich ihrem plötzlichen Kommen und dem nur allmählichen Verschwinden Rechnung. Zu fordern sei daher nicht mehr als ein funktionelles Äquivalent zu der für die Konjunkturabweichung vorgesehenen Regelsymmetrie. Ausreichend seien „insbesondere statische Tilgungsregelungen (Beispiele: Tilgung in x gleichen Jahresbeträgen, Tilgung durch einmalige vollständige Rückzahlung am Stichtag y) oder einnahmegebundene Dynamisierungen (Beispiel: Verwendung des Aufkommens aus der Z-Steuer bis zur vollständigen Tilgung).“<sup>15</sup> Im Übrigen wird auf Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG (und auf § 6 Satz 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes, Artikel 115-Gesetz) verwiesen, wonach die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines „angemessenen“ Zeitraums zu erfolgen hat. Diese Vorgabe soll (unmittelbar gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG oder „sinngemäß“<sup>16</sup>) auch für die Tilgungsregelungen der Länder gelten, wobei die konjunkturelle Lage zu berücksichtigen sei.<sup>17</sup>

Mit § 18b Satz 3 LHO sind für Brandenburg die wesentlichen Parameter der Tilgung vorgegeben: Der Tilgungsplan muss die Höhe der jährlichen Tilgungsraten und die Dauer des Tilgungszeitraums festlegen, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem auslösenden Ereignis und dem Umfang der Kreditaufnahme stehen sollen.

In der juristischen Literatur wird schließlich (soweit auf diese Frage eingegangen wird, einheitlich) angenommen, dem Parlament stehe ein Einschätzungsspielraum zu, damit es bei der Festlegung des Tilgungszeitraums die Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme, die konkrete konjunkturelle Situation sowie die gesamte Finanzlage berücksichtigen könne.<sup>18</sup> Eine landesrechtliche Tilgungsregelung müsse hinreichend Raum für notwendige Reaktionen auf andere Haushaltsrisiken lassen, und eine etwaige (Tilgungs-)Höchstfrist sei „sehr großzügig nach Dekaden“ zu bemessen.<sup>19</sup> Gegen eine dreißigjährige Tilgungs-

---

<sup>15</sup> Reimer (Fn. 6), Art. 109 Rn. 75.

<sup>16</sup> Heun (Fn. 6), Art. 109 Rn. 47.

<sup>17</sup> Heintzen (Fn. 6), Art. 109 Rn. 39; Heun (Fn. 6), Art. 109 Rn. 47; Droege, in: Brocker/Jutzi/Droege, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 22; Koemm, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 44.

<sup>18</sup> Wendt, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 56 m.w.N.; Jarass (Fn. 6), Art. 115 Rn. 13; Siekmann (Fn. 6), Art. 115 Rn. 54; Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, S. 160, 167; Pünder, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand: Juni 2020, Art. 115 Rn. 149 f.; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Stand: 44. Erg. Lfg. 2011, Art. 109 Rn. 19.

<sup>19</sup> Berlitz, Schuldenbremse auch in die Sächsische Verfassung?, SächsVBl. 2010 S. 53 60; für ein „weites politisches Ermessen“ Wieland in: Fischer-Lescarno u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen,

frist (zuzüglich einer geringen Anzahl tilgungsfreier Jahre) sei, im aktuellen Fall der Pandemie, nichts einzuwenden.<sup>20</sup>

Änderungen des Tilgungsplans sollen die beschlossene Tilgungsregelung verschärfen oder auch erleichtern oder suspendieren können; im Falle einer Verschlimmerung der Krise oder bei Eintritt einer neuen Notlage soll auch ein konsolidierter Tilgungsplan beschlossen werden können, der sowohl die alten wie auch die neuen Verschuldungsbeträge erfasst (vgl. auch unten II.).<sup>21</sup>

## **2. Materielle Voraussetzungen**

Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV<sup>22</sup> nennt drei tatbestandliche Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen,<sup>23</sup> damit eine Kreditaufnahme zugelassen wird. Es muss (1) eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation gegeben sein, die sich (2) der Kontrolle des Staates entzieht und (3) die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

### **a) Grundgesetz als Auslegungsmaßstab**

Für das nähere Verständnis dieser Tatbestandsvoraussetzungen kann zunächst auf die Begründung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zurückgegriffen werden,<sup>24</sup> die die für die Bundesländer und ihre entsprechenden Regelungen verbindlichen<sup>25</sup> Vorgaben des Grundgesetzes konkretisiert und die auch in der Begründung des verfassungsändernden Gesetzes zu Art. 103 LV<sup>26</sup> in weiten Teilen übernommen wurde. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG wurde wie folgt begründet:

---

2016, Art. 131a Rn. 24; *Scholl* (Fn. 18), S. 167, der darauf hinweist, dass sich „Probleme dadurch ergeben, dass die mittel- und langfristigen Konjunkturprognosen mit großer Unsicherheit behaftet sind und vom *ex post* berechneten tatsächlichen Konjunkturverlauf in der Regel erheblich abweichen.“

<sup>20</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 51.

<sup>21</sup> *Pünder* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 151; *Reimer* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 77 f.

<sup>22</sup> Ebenso wie Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG.

<sup>23</sup> Vgl. nur *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 204; *Lichdi/Harzenberg*, Die Änderung der sächsischen Haushaltsverfassung – Schuldenbremse, Nebenhaushalte und Mehrbelastungsausgleich, *SächsVBl.* 2013 S. 201, 207.

<sup>24</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11; hierzu *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 221

<sup>25</sup> Vgl. nur *Oebbecke* (Fn. 6), S. 1173: „In jedem Fall markiert Artikel 109 III GG die äußerste Grenze einer zulässigen Kreditaufnahme, weil die Ausnahmeregelung des Landes in ihren materiellen Anforderungen nicht hinter Art. 109 III 3 GG zurückbleiben darf.“

<sup>26</sup> LT-Drs. 6/10391, Begründung B zu Artikel 1 (Begründung S. 2).

*„Im zweiten Halbsatz wird darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen. Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Da eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:*

- *Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,*
- *ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und*
- *sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.*

*Naturkatastrophen sind in Orientierung an die Rechtslage bei der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen). Andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:*

- *Besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikels 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3, d. h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;*
- *eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.*

*Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden.*

*Zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung sind demgegenüber keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen ist im Rahmen der Schuldenregel allein durch die im ersten Halbsatz ermöglichte Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.*

*Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.“*

Die juristische Literatur greift zur Erläuterung der Ausnahmeregel der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2, 115 Abs. 2 Satz 6 GG auf diese Begründung regelmäßig zurück und kommentiert im Übrigen wie im Folgenden dargestellt:<sup>27</sup>

#### **b) Normzweck, unbestimmte Rechtsbegriffe und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers**

Der Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung wird durchweg dahin verstanden, die Notkompetenz diene der Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung.<sup>28</sup> Die Tatbestandsmerkmale im Einzelnen werden zwar als unbestimmt qualifi-

---

<sup>27</sup> Ein vergleichbares Begriffspaar „Naturkatastrophe und außergewöhnliche Ereignisse“ findet sich auch in Art. 122 Abs. 2 AEUV. Art. 122 Abs. 2 Satz 1 AEUV lautet: „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.“ Hierzu *Kempen*, in: *Streinz, EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 122 AEUV Rn. 9: „Auf der Tatbestandsseite des Abs. 2 Satz 1 wird vorausgesetzt, dass ein Mitgliedstaat von Schwierigkeiten betroffen oder von ‘gravierenden’ Schwierigkeiten ‘ernstlich’ bedroht ist, die ihren Ursprung haben in ‘Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen’. Zwei Unterscheidungen sind darin angelegt: einmal die Unterscheidung zwischen eingetretenen Schwierigkeiten und drohenden Schwierigkeiten. Dabei ist nachvollziehbar, dass Abs. 2 an die zukünftigen Schwierigkeiten mit den Begriffen ‘gravierend’ und ‘ernstlich’ zusätzliche Anforderungen stellt, die eine Schwierigkeitsprognose nur angesichts extremer Notsituationen erlauben wird. Zum anderen unterscheidet Abs. 2 zwischen Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen als den Ursachen für Schwierigkeiten. Für beide Konstellationen ist die Unkontrollierbarkeit seitens des Mitgliedstaates Tatbestandsvoraussetzung. Als außergewöhnliche Ereignisse kommen beispielsweise nicht mehr steuerbare soziale Probleme, Unruhen, außenpolitische oder militärische Verwicklungen sowie auch extern ausgelöste schwere wirtschaftliche Krisen in Betracht. Es wird nicht vorausgesetzt, dass es sich um unverschuldete Schwierigkeiten handelt. Ausreichend aber auch notwendig sind erhebliche, nicht mehr kontrollierbare Schwierigkeiten (‘Schocks’) mit massiv schädigenden Auswirkungen auf die Wirtschaft.“

<sup>28</sup> *Heun* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 43; *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 204; *Droege* (Fn. 17), Art. 117 Rn. 17; *Koemm* (Fn. 17), Art. 82 Rn. 35; *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009 S. 1333, 1335.

ziert, angesichts der Vielfalt der in Betracht kommenden möglichen Szenarien sei dies aber rechtsstaatlich zu rechtfertigen.<sup>29</sup>

Strittig ist, ob es dem Gesetzgeber überlassen ist, das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Einzelfall selbständig verbindlich einzuschätzen. Sehr weitgehend nimmt etwa *Wendt* an, dem Bundesgesetzgeber komme grundsätzlich bzgl. aller unbestimmten Rechtsbegriffe der Norm („Naturkatastrophe“, „außergewöhnliche Notsituation“, „sich einer Kontrolle des Staates entziehen“ und „die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“) ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.<sup>30</sup> Dieser soll allerdings nicht grenzenlos sein. Geboten sei „eine restriktive Interpretation der Tatbestandsvoraussetzungen zur Sicherstellung des Ausnahmecharakters ..., um einen Missbrauch der Norm zur Umgehung der übrigen Vorgaben zur Staatsverschuldung zu verhindern“.<sup>31</sup>

Anderer Ansicht nach steht dem Gesetzgeber keine derartige Befugnis zu, da es sich bei den tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm um – z.T. bereits eingeführte – unbestimmte Rechtsbegriffe handele. Diese eröffneten als solche keine Einschätzungsprärogative, zumal anderenfalls Parlament und Regierung selbst über die Voraussetzungen des Ausnahmekredits entscheiden könnten, was vom Verfassungsgesetzgeber nicht gewollt gewesen sei: Es habe Konsens bestanden, dass die Ausnahmeregel „nicht ein Einfallstor für unbegrenzte Kreditaufnahme“ werden dürfe. Letztlich sei die Annahme einer Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers mit der Funktion des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG als einer Ausnahmeklausel nicht zu vereinbaren.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 213; *Wendt*, (Fn. 18), Art. 115 Rn. 52.

<sup>30</sup> *Wendt* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 52; ebenso *Lichdi/Harzendorf* (Fn. 23), S. 206: Der Beurteilungsspielraum sei verfassungsgerichtlich nur auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen. Für das Bestehen eines „Einschätzungsspielraums“ (nur) in Bezug auf das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation *Heun* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 43; *Korioth* (Fn. 2), S. 20.

<sup>31</sup> *Wendt* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 52; *Pünder* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 137 f.; vgl. auch *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 237.

<sup>32</sup> *Ch. Mayer* (Fn. 10), S. 286 mit Fn. 70, 289; unter Verweis auf die in der Föderalismuskommission II geführte Diskussion zweifelnd in Bezug auf „Abgrenzungsschwierigkeiten“ *Siekmann* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 77; für eine restriktive Interpretation der Tatbestandsmerkmale *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 214; nach *Koemm* (Fn. 17), Art. 82 Rn. 19, 40 f., soll der Grundsatz des ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichenen Haushalts Auslegungsmaxime für die Ausnahmefälle sein und soll ein Beurteilungsspielraum bzgl. der erheblichen Beeinträchtigung bestehen, während der Verursachungszusammenhang voller gerichtlicher Überprüfung zugänglich sei.

Von Teilen der juristischen Literatur wird dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum hinsichtlich des „verfassungsrechtlichen Veranlassungszusammenhangs“ zwischen der Notsituation und dem Neuverschuldungsbedarf zugestanden.<sup>33</sup>

### **c) Die Tatbestandsmerkmale im Einzelnen**

#### **aa) Naturkatastrophen**

Für den Begriff der Naturkatastrophe wird, entsprechend den in der Verfassungsgebung getroffenen Erwägungen, auf Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG (und auf Art. 11 Abs. 2 GG) rekurriert und ausgeführt, hiernach seien „Naturkatastrophen die nicht oder allenfalls höchst mittelbar von Menschen beeinflussten besonders gefährlichen Ereignisse im Bereich von Wettererscheinungen, Klima, großflächigen Bränden oder Lawinenabgängen, tektonischen Verschiebungen und ihre Folgen einschließlich der Seebeben, ferner Vulkanausbrüche, Meteoriten- und Asteroideneinschläge oder die plötzliche, ein wichtiges Ökosystem gefährdende Vermehrung von Lebewesen. Im Umkehrschluss zu Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 werden Unglücksfälle (Brandstiftungen, Explosionen, Reaktorunfälle) und ihre typischen Folgen nicht erfasst.“<sup>34</sup> Zum Teil werden in der juristischen Literatur (in Anlehnung an die Begründung der GG-Änderung, s. o. I. 2. a), explizit auch Massenerkrankungen den Naturkatastrophen zugerechnet.<sup>35</sup>

#### **bb) Außergewöhnliche Notsituation**

Der verfassungsrechtlich neu<sup>36</sup> eingeführte Begriff der außergewöhnlichen Notsituation wird verstanden als „eine – plötzlich eintretende oder sich jedenfalls rapide verschärfende und darin nach Art und Maß unvorhersehbare – Krise, die sich der Kontrolle des Staates

---

<sup>33</sup> *Reimer* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 67; wohl auch *Oebbecke* (Fn. 6), S. 1175, der im Übrigen annimmt, der Bewertungsspielraum könne auch davon abhängen, wie schnell die Entscheidung getroffen werden müsse. A.A. *Heun* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 46; *Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 des Landes Hessen in Verbindung mit dem Zweiten Artikel 141-Änderungsgesetz und dem Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben, 11. Sept. 2020, erstattet im Auftrag der SPD-Fraktion sowie der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag (unveröffentlicht), S. 30; unklar *Kirchhof* (Fn. 14), Art. 109 Rn. 98.

<sup>34</sup> *Reimer* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 65.

<sup>35</sup> *Nebel* (Fn. 18), Art. 109 Rn. 18.

<sup>36</sup> *Berlit* (Fn. 19), S. 59; *Koemm* (Fn. 31), S. 236.

entzieht. Der Tatbestand der außergewöhnlichen Notsituation hat Auffangfunktion für die vom Begriff der Naturkatastrophe nicht erfassten anthropogenen Unglücksfälle.“<sup>37</sup>

Eine „extreme Haushaltsnotlage“ (im Sinne des Art. 109a GG) soll vom Begriff der außergewöhnlichen Notsituation nicht erfasst werden (sich jedenfalls nicht der Kontrolle des Staates entziehen).<sup>38</sup> Gleiches soll, da nicht außergewöhnlich, für bundesgesetzlich veranlasste Einnahmeausfälle der Länder gelten.<sup>39</sup>

### **cc) Der Kontrolle des Staats entzogen**

Dass sich das jeweilige Ereignis (das Tatbestandsmerkmal erfasst sowohl die Naturkatastrophe als auch die außergewöhnliche Notsituation)<sup>40</sup> der Kontrolle des Staates entziehen muss, wird in Bezug auf die Naturkatastrophe als immanent<sup>41</sup> qualifiziert. Der staatlichen Kontrolle entzogen sind die Notsituationen, „wenn sie auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder kaum in der öffentlichen Hand liegen“.<sup>42</sup> Anderes gelte, wenn sie vorhersehbar und beeinflussbar, etwa als Krisen lange absehbar waren oder wenn sie von der öffentlichen Hand selbst verursacht wurden.<sup>43</sup> *Pünder* hält für ausschlaggebend, ob

---

<sup>37</sup> *Reimer* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 66.

<sup>38</sup> *Siekman* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 77; *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 216; *Jarass* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 19; *Heun* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 45; *Ch. Mayer* (Fn. 10), S. 287; a.A. *Wendt* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 53: Einer extremen Haushaltsnotlage könne die Qualität einer außergewöhnlichen, eine zusätzliche Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 rechtfertigenden Notsituation nicht von vornherein abgesprochen werden, da es um die notwendige Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates „auf Zeit“ gehe, während der frühere Ausnahmetatbestand der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ auf dauerhafte Störungsbeseitigung gerichtet und eine dahingehende Eignung der zusätzlichen Kreditaufnahme vonnöten gewesen sei.

<sup>39</sup> *Berlit* (Fn. 19), S. 60; *Droege* (Fn. 17), Art. 117 Rn. 19 ff.; a.A. *Wieland* (Fn. 19), Art. 131a Rn. 23. Zu Recht zweifelnd in Bezug auf Konversionslasten *Droege* (Fn. 17), Art. 117 Rn. 18, m.N. der Gegenmeinung.

<sup>40</sup> Vgl. nur *Kirchhof* (Fn. 14), Art. 109 Rn. 100; *Koemm* (Fn. 31), S. 238 f.

<sup>41</sup> „Per definitionem“, *Mediger*, in: *Classen/Litten/Wallerath*, *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 2. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 24; *Klepzig*, *Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – ein Erfolgsmodell?*, 2015, S. 112.

<sup>42</sup> *Kirchhof* (Fn. 14), Art. 109 Rn. 100; ähnlich etwa *Lindner* (Fn. 2), Art. 82 Rn. 18, der für ein restriktives Verständnis des Begriffs eintritt.

<sup>43</sup> *Jarass* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 19; *Kirchhof* (Fn. 14), Art. 109 Rn. 100; ablehnend aber *Berlit* (Fn. 19), S. 59, der das Verursachungselement dann nicht als sachgerecht erachtet, wenn die aktuelle Haushaltsnotlage auf rückwirkend nicht mehr revidierbaren Fehlern der Vergangenheit beruht.



der Staat die Notsituation auch anders als durch eine Kreditaufnahme beherrschen kann.<sup>44</sup>

#### **dd) Erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage**

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage wird auf die Finanzkraft der betroffenen Gebietskörperschaft bezogen und soll zu bejahen sein, wenn der durch eine angemessene Reaktion zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation bedingte Finanzbedarf (die Belastung des Gesamthaushalts) außerordentlich hoch ist.<sup>45</sup> Vereinzelt wird hierüber hinausgehend gefordert, dass andere (haushalterische) Maßnahmen nicht ausreichen, um der Situation begegnen zu können.<sup>46</sup> Zum Teil wird für ausreichend erachtet, dass die Notlage den Neuverschuldungsbedarf jedenfalls maßgeblich mitveranlasst.<sup>47</sup> Ausgeschlossen sollen Ereignisse sein, die zwar schwere Folgen zeitigen, aber dem Staat kaum finanzwirksame Maßnahmen abverlangen.<sup>48</sup> Ein dementsprechend geringer Finanzbedarf sei nicht durch Kredite, sondern durch Haushaltseinsparungen zu decken.<sup>49</sup> Bedarfe, die sich „durch restriktive Bewirtschaftung des Haushalts oder Umschichtungen – auch im Wege des Nachtragshaushalts – decken“ ließen, sollen nicht über Kredite aufgebracht werden dürfen.<sup>50</sup> Angeregt wird die Herausbildung eines angemessenen Schwellenwertes,<sup>51</sup> um „einer ungerechtfertigten Aufnahme einer Vielzahl geringfügiger zusätzlicher Kredite unter Berufung auf eine Vielzahl weniger bedeutsamer Unglücksfälle entgegenzuwirken“.<sup>52</sup> Soweit davon ausgegangen wird, dass auch ein vorbeugendes

---

<sup>44</sup> Pünder (Fn. 18), Art. 115 Rn. 142.

<sup>45</sup> Siekmann (Fn. 6), Art. 109 Rn. 77; Kube (Fn. 6), Art. 109 Rn. 207; Jarass (Fn. 6), Art. 109 Rn. 20; Kirchhof (Fn. 14), Art. 109 Rn. 100; Christ (Fn. 28), S. 1336; Nebel (Fn. 18), Art. 109 Rn. 18, will als Indikator auf die Größenordnung abstellen, die sich im Haushaltsvollzug erfahrungsgemäß als „Bodensatz“ in Höhe von 1 bis 2 % des Haushaltsvolumens ergebe, und die Erheblichkeit der Belastung bei mehr als 2 % des Haushaltsvolumens festmachen (für den Bund entsprechend § 8 Artikel 115-Gesetz 3 %); vgl. auch Lichdi/Harzendorf (Fn. 23), S. 207: „das Doppelte der Konjunkturschwankung“.

<sup>46</sup> Jarass (Fn. 6), Art. 109 Rn. 20; vgl. auch Christ (Fn. 28), S. 1336.

<sup>47</sup> Reimer (Fn. 6), Art. 109 Rn. 67.

<sup>48</sup> Kirchhof (Fn. 14), Art. 109 Rn. 100; dies soll auch bei kumulativ auftretenden Ereignissen gelten, Berlitz (Fn. 19), S. 60.

<sup>49</sup> Kirchhof (Fn. 14), Art. 109 Rn. 100.

<sup>50</sup> Oebbecke (Fn. 6), S. 1175.

<sup>51</sup> Kirchhof (Fn. 14), Art. 109 Rn. 100; Kube (Fn. 6), Art. 109 Rn. 214; Pünder (Fn. 18), Art. 115 Rn. 140; mit guten Gründen a.A. Koriath (Fn. 2), S. 25 ff.

<sup>52</sup> Kube (Fn. 6), Art. 109 Rn. 214.

staatliches Handeln kreditiert werden kann,<sup>53</sup> wird verlangt, dass sich die (drohenden) Ereignisse konkret abzeichnen; dagegen sollen allgemein vorsorgende Maßnahmen, wie z.B. Deichbau oder Ausgaben für den Klimaschutz, nicht mit Krediten finanziert werden dürfen.<sup>54</sup>

### **ee) Umfang der Kreditaufnahme**

Zur Ermittlung der Höhe der im Falle des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG zulässigen Kreditaufnahme werden in der juristischen Literatur unterschiedliche Akzente gesetzt.

*Kube* nimmt an, aus dem tatbestandlichen Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage und dem Normzweck der Gewährleistung der staatlichen Handlungsfähigkeit zur Krisenbewältigung folge, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG zu einer ergänzenden Nettokreditaufnahme „in genau dem Umfang ermächtigt, in dem die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der tatbestandlichen Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituation die staatliche Finanzlage – gegebenenfalls voraussichtlich – erheblich beeinträchtigen.“<sup>55</sup> Die Nettoneuverschuldung dürfe nicht weiter gehen, als es notwendig sei, um die Krise bei Anspannung aller weiteren Konsolidierungskräfte zu überstehen. Nicht zulässig sei mithin eine „Komplettfinanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation durch Nettoneuverschuldung“.<sup>56</sup> Dies entspreche der Verfassungstradition der Bindung der im Wege eines Kredits aufgenommenen Beträge an einen bestimmten Ausgabezweck und sei angesichts der sehr offenen und großzügig ausgestalteten Tilgungsverpflichtung erforderlich.<sup>57</sup>

*Gröpl* führt aus, zwar sei die Kreditaufnahme, anders als im Falle der konjunkturbedingten Abweichung, vom Verfassungswortlaut her offen.<sup>58</sup> Der notwendige unmittelbare Veran-

---

<sup>53</sup> *Oebbecke* (Fn. 6), S. 1173; kritisch *Koemm* (Fn. 31), S. 239.

<sup>54</sup> *Nebel* (Fn. 18), Art. 109 Rn. 18.

<sup>55</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 217; offener *Heintzen* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 38: „Die Außergewöhnlichkeit der Lage ist zugleich Maßstab für die Höhe der zu ihrer Bewältigung aufzuwendenden staatlichen Mittel.“

<sup>56</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 217.

<sup>57</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 218; *Gröpl*, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020 S. 2523, 2525, verweist darauf, dass die Kreditaufnahme dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG nach „für“ die Notsituation vorgesehen ist (insoweit weicht der Wortlaut des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV allerdings ab).

<sup>58</sup> *Gröpl* (Fn. 57), S. 2525 Rn. 8; kritisch *Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729, 733.

lassungszusammenhang verbiete es aber, die Nettokreditaufnahme zur Umsetzung oder Beschleunigung solcher politischen Programme zu verwenden, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung waren und nicht unmittelbar zur Überwindung der Krise beitragen. Die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte geböten es, „nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen.“ Dies lasse sich als „notlagenverschuldungsspezifisches Konnexitätsprinzip“ bezeichnen.<sup>59</sup> Den Haushaltsgesetzgeber träfen entsprechende Darlegungsobliegenheiten.<sup>60</sup>

*Oebbecke* nimmt an, jedenfalls stelle der zur Bewältigung der Notsituation notwendige Bedarf die „absolute Obergrenze der zulässigen Neuverschuldung“ dar.<sup>61</sup>

*Reimer* spricht sich für einen „Selbstbehalt“ der betroffenen Gebietskörperschaft aus, diese müsse alle Konsolidierungskräfte anspannen, was aus den „erhöhten tatbestandlichen Voraussetzungen“ des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG folge.<sup>62</sup>

*Wendt* plädiert dafür, die Neuverschuldung am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen, das auch sonst dazu diene, „die Durchbrechung von Rechtsprinzipien auf das rechtfertigungsfähige Maß zu reduzieren“: Die Kreditaufnahme müsse demnach zunächst dazu bestimmt und geeignet sein, die Notsituation zu beseitigen. Darzulegen seien die „Diagnose“, dass eine ernsthafte und nachhaltige Notsituation vorliegt, die Absicht, diese Notlage durch die erhöhte Kreditaufnahme abzuwehren, und die begründete „Prognose“, dass und wie dieses Ziel durch die erhöhte Kreditaufnahme erreicht werden kann, diese also zur Bewältigung der Krise geeignet erscheint. Die Einschätzung und Beurteilung des Gesetzgebers müsse nachvollziehbar und vertretbar sein. Darüber hinaus habe die erhöhte Kre-

---

<sup>59</sup> *Gröpl* (Fn. 57), S. 2525 Rn. 8; *Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, erstattet im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., 29. Juni 2020, S. 20, 30. Das Gutachten findet sich hier:

[https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user\\_upload/Presseinformationen/2020/BdSt\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungswidrigkeit\\_Nachtragshaushalt.pdf](https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf).

<sup>60</sup> *Gröpl* (Fn. 57), S. 2525 Rn. 9; vgl. auch *Lindner* (Fn. 2), Art. 82 Rn. 19; *Pünder* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 138.

<sup>61</sup> *Oebbecke* (Fn. 6), S. 1175.

<sup>62</sup> *Reimer* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 67; ablehnend zum Selbstbehalt *Heun* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 46.

ditaufnahme den Prinzipien der Erforderlichkeit und Angemessenheit zu entsprechen. Aufgrund des Ausnahmecharakters dürfe die Neuverschuldung nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Das bedeute vor allem, dass alle Konsolidierungskräfte des Haushalts zur Reduzierung der Neuverschuldung ausgeschöpft werden müssen. Im Hinblick auf die Angemessenheit seien die Interessen der gegenwärtigen Generationen, die die Aufwendungen zur Bewältigung der Notsituation nicht alleine tragen wollten oder könnten, mit dem berechtigten Anliegen der künftigen Generationen, in ihrer politischen Prioritätensetzung so wenig wie möglich durch Belastungen mit Zins- und Tilgungszahlungen eingeschränkt zu sein, abzuwägen.<sup>63</sup>

*Korioth* nimmt an, nicht nur der unmittelbar aus der Notlage resultierende Finanzbedarf, etwa erhöhte Aufwendungen im Gesundheitswesen, könne kreditfinanziert werden, sondern alle Folgekosten, die in einem adäquaten Zurechnungszusammenhang mit der Notlage (Pandemie) stünden, wie unmittelbar verursachte Kosten im sozialen oder wirtschaftlichen Bereich.<sup>64</sup> Das Ziel der Verfassungsbestimmung, die staatliche Handlungsfähigkeit in der Krise aufrechtzuerhalten, könne es auch erfordern, „während oder nach Ablauf der gesundheitspolitisch bedingten Einschränkungen der Wirtschaft und des sozialen Lebens gezielte Impulse zu setzen, um eine aktuelle Nachfrageschwäche zu beheben. Erfasst sind auch krisenbedingte längerfristige Maßnahmen wie ein ‚lang angelegtes, massives Investitionsprogramm‘“. <sup>65</sup> Einzubeziehen seien finanzrelevante Vorhaben und Maßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar durch die Notlage verursacht seien, und die Prävention weiterer (Pandemie-)Folgen oder die Kompensation bereits eingetretener Schäden. Krisenverursachte Mindereinnahmen, steuerliche und nichtsteuerliche, dürften ausgeglichen werden, soweit nicht ihre Zurechnung zur Konjunkturbereinigung möglich und geboten ist.<sup>66</sup> Die Prävention könne sich auch darauf beziehen, mit Notlagenkrediten zu finanzie-

---

<sup>63</sup> *Wendt* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 53a; *Jarass* (Fn. 6), Art. 115 Rn. 13; vgl. auch *Berlit* (Fn. 19), S. 61; *Scholl* (Fn. 18), S. 162 f.; *Pünder* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 145 f.

<sup>64</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 10 f.

<sup>65</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 23, unter Berufung auf den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten „Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie“, 22. März 2020, S. 87 – das Gutachten findet sich hier:

[https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sg2020/SG2020\\_Gesamtausgabe.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sg2020/SG2020_Gesamtausgabe.pdf).

<sup>66</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 31, 39. Notlagenbedingte Steuerausfälle dürften ausgeglichen werden, auch wenn sie auf Rechtsänderungen beruhten, sofern diese steuerpolitischen Maßnahmen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abmildern wollten.

rende Maßnahmen vorzusehen, die einen (weiteren) Einbruch der Konjunktur mit negativen Folgen für die Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungen verhindern wollten.<sup>67</sup> Grundsätzlich unzulässig seien dagegen Finanzierungen langfristiger Maßnahmen, die krisenunabhängig der nachhaltigen und zukunftsfähigen Stabilisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastrukturen dienen. Solche Maßnahmen könnten sinnvoll und berechtigt sein, sie überschritten aber den Schutzzweck der Notlagenverschuldungsmöglichkeit, die Handlungsfähigkeit des Staates gerade angesichts der Krise zu erhalten. Die ausnahmsweisen Notlagenkredite seien keine Grundlage für längerfristige Aufgabenbündel.<sup>68</sup> Auch dürfe es nicht um die fortgesetzte Bewältigung von Problemen gehen, die ihren Ursprung nicht in der Krise, sondern bereits zuvor hatten.<sup>69</sup> *Korioth* nimmt schließlich an, dem Gesetzgeber komme bei der Feststellung der Notsituation, der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen und der Einzelheiten ihrer Durchführung ein Gestaltungsspielraum zu, dessen Ausfüllung durch Begründungen darzulegen sei. Die Maßnahmen und die Kreditfinanzierung müssten geeignet und erforderlich sein, um die vom Gesetzgeber und der Exekutive gesetzten Ziele zu erreichen. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit gebe es eine Einschätzungsprärogative und einen Prognosespielraum des Gesetzgebers und des Senats. Diese seien nur dann überschritten, wenn die Einschätzungen und Prognosen nachweislich unplausibel seien.<sup>70</sup> Begrenzt werde die Einschätzungsprärogative durch den Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung, der nicht unterlaufen werden dürfe. Kreditaufnahmen seien nachrangige Finanzierungsinstrumente, die Schuldenregeln wollten seit jeher die Nettoneuverschuldung begrenzen. Daher seien Einsparungen und Einnahmeverbesserungen grundsätzlich vor der Kreditaufnahme in Betracht zu ziehen, Konsolidierungspotentiale des Haushalts müssten ausgeschöpft werden.<sup>71</sup>

#### **d) Verhältnis der konjunkturbedingten Abweichung zur Notlage**

Für Fälle, in denen die Naturkatastrophe oder Notsituation nicht nur den zielgerichteten Einsatz erheblicher finanzieller staatlicher Mittel zur Überwindung des Ereignisses selbst

---

<sup>67</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 31.

<sup>68</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 23 f.

<sup>69</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 35.

<sup>70</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 31 f.

<sup>71</sup> *Korioth* (Fn. 2), S. 20 ff. (im Haushaltsjahr 2020 seien diese, so *Korioth*, „aber wohl kaum zu erreichen“).

bedingt, sondern zugleich zu einem erheblichen Konjunkturunbruch (verbunden mit entsprechenden steuerlichen Mindereinnahmen des Staates) führt, stellt sich die Frage nach dem Konkurrenzverhältnis der beiden in Art. 103 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV angeführten Alternativen (negative konjunkturelle Entwicklung versus Notlage).

In der Begründung des Art. 109 Abs. 3 GG ändernden Gesetzes wurde, wie dargestellt (s.o. a)), davon ausgegangen, dass plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der seinerzeitigen Finanzkrise, und Ereignisse von positiver historischer Tragweite, wie die deutsche Wiedervereinigung, die einen erheblichen Finanzbedarf auslösen, Anwendungsfälle des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG bilden sollen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ging also von der Spezialität<sup>72</sup> dieser Alternative zu der der konjunkturellen Abweichung aus; nur zyklische Konjunkturverläufe sollten keine außergewöhnlichen Ereignisse darstellen. In der juristischen Literatur wird dies aufgegriffen,<sup>73</sup> wenn auch teilweise kritisch hinterfragt: Die Grenzen zwischen den beiden Alternativen seien zwar fließend, für eine „grundsätzliche Offenheit des Tatbestandes des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG für Notsituationen aufgrund extremer und plötzlicher wirtschaftlicher Verwerfungen“ spreche aber, dass „der Staat dann rasch kreditfinanziert reagieren und die Wirtschaftsabläufe stabilisieren kann, bevor sich die Verwerfungen ... ernstlich auf die Konjunktur auswirken.“<sup>74</sup> Als konjunkturbedingt und nicht durch die Notlage verursachte Verschuldung soll, so wird überzeugend ausgeführt, verfassungsrechtlich gewertet werden können, was auch ohne Pandemie an wirtschaftlichen Effekten zu erwarten war. Entsprechend sollen „konjunkturelle Effekte, die nicht durch die Konjunkturbereinigung erfasst werden, ihren Ursprung

---

<sup>72</sup> In diese Richtung auch *Heintzen* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 33.

<sup>73</sup> *Siekmann* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 77; *Ch. Mayer* (Fn. 10), S. 287 f., 318; *Reimer* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 68: Die weitergehende Kompetenznorm des Grundgesetzes setzt sich durch; *Heun* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 45, der sich für eine Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers ausspricht, da die Grenzen nicht nur „fließend“, sondern theoretisch gar nicht zu ziehen seien, so dass als Kriterium nur die Schwere der Krise bleibe; *Mediger* (Fn. 41), Art. 65 Rn. 25; *Koemm* (Fn. 17), Art. 82 Rn. 37; *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 82 Rn. 6; *Christ* (Fn. 28), S. 1336, der für einen „gewissen politischen Ermessensspielraum“ bei der Anwendung der Ausnahmeklausel plädiert; *Lenz/Burbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NVwZ 2009, S. 2561, 2564; *Korioth* (Fn. 58), S. 733; *Gröpl*, (Fn. 33), S. 35-37.

<sup>74</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 215, Art. 115 Rn. 195. Ausdrücklich bejahend *Scholl*, (Fn. 18), S. 162: Notwendig könne staatliches Eingreifen über Konjunkturprogramme zur Milderung wirtschaftlicher Notsituationen sein, die über das konjunkturtypische Maß einer Rezession erheblich hinausgehen. Die Stützungsmaßnahmen sollten aber auf Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in Humankapital konzentriert werden, die Nutzen für zukünftige Generationen stiften, und nicht auf Ausgaben zur Förderung des Konsums. Kritisch *Kirchhof* (Fn. 14), Art. 109 Rn. 102.

aber in der Pandemie und in Gegenmaßnahmen gegen diese haben, [...] durch Notlagenverschuldung ausgeglichen werden [dürfen]“.<sup>75</sup>

### 3. Stellungnahme

#### a) Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV – „Naturkatastrophe“ und „außergewöhnliche Notsituation“, „fehlende staatliche Kontrolle“ – sind durch die hierzu in der Verfassungsgebung gegebenen Begründungen ausgeformt worden und stehen in der juristischen Literatur, wie dargestellt (s.o. 2. c)), weitgehend außer Streit. Die gegenwärtige Pandemielage wird denn auch, soweit ersichtlich, ohne Einschränkungen dem Grunde nach ausnahmslos als außergewöhnliche Notsituation (verschiedentlich auch als Naturkatastrophe)<sup>76</sup> qualifiziert, die sich der staatlichen Kontrolle entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage hat.<sup>77</sup>

Es kann daher im vorliegenden Rahmen dahingestellt bleiben, ob dem Staat prinzipiell ein Beurteilungsspielraum oder ein (wie auch immer hierneben konkret definiertes sonstiges) „Einschätzungsermessen“ schon in Bezug auf das Ob des Vorliegens dieser Tatbestandsmerkmale zukommt<sup>78</sup> und wie weit dieser ggf. reicht. Allerdings ist nicht ohne Weiteres zu erkennen und wird auch von den hierfür eintretenden Teilen der juristischen Literatur nicht überzeugend dargelegt, dass, aus welchem Grunde und inwieweit der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Entscheidung des Parlaments ausnahmsweise<sup>79</sup> von einer – regelmäßig ohne größere tatsächliche Probleme möglichen – verfassungsgerichtli-

---

<sup>75</sup> Koriath (Fn. 2), S. 17 f.

<sup>76</sup> Etwa § 5 Abs. 1 des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020, GVBl. Nr. 39 S. 482.

<sup>77</sup> Gröpl, (Fn. 57), S. 2524 Rn. 4; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020“, 7. August 2020, WD 4-3000-080/20, S. 5; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz „Errichtung eines Sondervermögens 'Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie'“, 2. September 2020, 52-1724, S. 6. Die Gutachten finden sich hier:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/708820/c1194398125ad4871298971c79673a19/WD-4-080-20-pdf-data.pdf>.

[https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten\\_WD/17.\\_Wahlperiode/2020-09-02\\_-\\_AFD\\_-\\_Errichtung\\_eines\\_Sondervermoegens\\_Nachhaltige\\_Bewaeltigung\\_der\\_Corona-Pandemie.pdf](https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/17._Wahlperiode/2020-09-02_-_AFD_-_Errichtung_eines_Sondervermoegens_Nachhaltige_Bewaeltigung_der_Corona-Pandemie.pdf).

<sup>78</sup> So allerdings auch Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 5 f.; vgl. allg. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 169 f.

<sup>79</sup> Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 132 m.w.N., allerdings in Bezug auf Beurteilungsspielräume der Verwaltung.

chen Überprüfung partiell freistellen sollte.<sup>80</sup> Es erscheint nicht naheliegend, dass die Verfassungsbestimmung, die den Gesetzgeber gegenüber der bisherigen, mit Blick auf die Steuerung der Kreditaufnahme als nicht effektiv bewerteten Verfassungslage<sup>81</sup> beschränken sollte, zu seinen Gunsten dergestalt gelockert wird,<sup>82</sup> ohne dass dies in den Verfassungsberatungen klaren Niederschlag gefunden hätte. Dort war man vielmehr, wie gezeigt (s.o. a)), gerade im Gegenteil bestrebt, die Tatbestandsmerkmale der neuen „Schuldenbremse“ durch eingehende Erläuterungen näher zu bestimmen.

## **b) Schranken der Kreditaufnahme**

Fraglich ist, inwieweit die oben dargestellten, den staatlichen Spielraum für eine Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (im Folgenden: Notlagen) erheblich begrenzenden Anforderungen aus der Verfassung ableitbar sind.

### **aa) Notlagenbedingtheit der Kreditaufnahme und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers**

Die vorgebrachten zusätzlichen Bindungen des Gesetzgebers lassen sich, was in der juristischen Literatur auch unbestritten ist, an dem „offenen“ Tatbestand der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, 103 Abs. 2 Satz 2 LV nicht festmachen. Dies gilt auch für das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, das „nicht unmittelbar das Volumen der zulässigen Kreditaufnahme“ determiniert.<sup>83</sup> Vielmehr wird dem „offenen“ Tatbestand der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, 103 Abs. 2 Satz 2 LV für die Bewertung der zur Abwehr und Überwindung der Notlage notwendigen Maßnahmen und der damit verbundenen Bestimmung der Höhe der diesbezüglichen Kreditaufnahme

---

<sup>80</sup> So wohl auch *Koemm* (Fn. 31), S. 241; vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 2011, Az. 1 BvR 857/07, juris, Rn. 76; vgl. aber auch anders zu den unbestimmten Rechtsbegriffen der „Störung“ des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 91 f.

<sup>81</sup> Vgl. nur BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 133.

<sup>82</sup> Zur vergleichbaren Problematik der Bestimmung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Okt. 2002, Az. 2 BvF 1/01, juris, Rn. 292: „Ein von verfassungsgerichtlicher Kontrolle freier gesetzgeberischer Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG besteht nicht. Ihrer Stellung im System des Grundgesetzes, ihrem Sinn und dem Willen des Verfassungsgebers kann die Norm nur dann gerecht werden, wenn ihre Voraussetzungen nicht subjektiv von demjenigen bestimmt werden dürfen, dessen Kompetenz beschränkt werden soll.“

<sup>83</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 217.



ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu entnehmen sein,<sup>84</sup> wobei die Schranken der gesetzgeberischen Einschätzungsprerogative aber durchaus aus den Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, 103 Abs. 2 Satz 2 LV abzuleiten sind. Insofern gilt, dass der Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums durch den Sinn der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, 103 Abs. 2 Satz 2 LV vorgegeben wird.<sup>85</sup> Dieser liegt vordergründig betrachtet darin, die Handlungsfähigkeit des Staates in einer Krisensituation dadurch zu gewährleisten, dass ihm ein zusätzlicher, ansonsten nicht zur Verfügung stehender finanzieller Handlungsspielraum eröffnet wird. Jedoch ist dieser finanzielle Spielraum wiederum nur das Mittel zur Bewältigung der Notlage. Die Überwindung der Notlage und ihrer Folgen stellt den eigentlichen, materiellen Sinn der Verfassungsnormen dar. Insoweit kann nochmals auf die Begründung des Änderungsgesetzes zum Grundgesetz verweisen werden, wonach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG auf die Aufrechterhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gerichtet ist und eine Zweckbindung des Kredits (des Finanzbedarfs) an die Notlage besteht: Dieser muss der „Beseitigung der ... resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen“ dienen. Eingeschlossen sind „aus Gründen des Gemeinwohls“ gebotene „aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsläufe“.<sup>86</sup>

Damit wird das gesetzgeberische Handeln sachlich ausschließlich durch das Kriterium der Notlagenbedingtheit der Kreditaufnahme im Sinne eines Verursachungszusammenhangs zwischen der Notlage einerseits, den Schäden/Einbußen und den hierauf bezogenen Ausgleichs- oder Abwehrmaßnahmen andererseits determiniert. Bzgl. der – nicht von vornherein feststehenden – drohenden Schäden und der zur Notlagenbewältigung zu ergreifenden Maßnahmen ist dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprerogative zuzugestehen. Hin-

---

<sup>84</sup> Vgl. zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 91: „Bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu“; bestätigt durch BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 131, 142.

<sup>85</sup> Vgl. Kube (Fn. 6), Art. 109 Rn. 217.

<sup>86</sup> In Abgrenzung zu einer „bloßen“ Konjunkturpolitik; Pünder (Fn. 18), Art. 115 Rn. 143; ablehnend wohl Koemm (Fn. 31), S. 243.

sichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen bezieht sich diese auf die Auswahl und die (ex ante zu bewertenden) Tauglichkeit<sup>87</sup> der Mittel sowie auf das Maß des Mitteleinsatzes.<sup>88</sup>

Indem die Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, 103 Abs. 2 Satz 2 LV vorgeben, dass die Notlage die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen muss, um die Kreditaufnahme zu rechtfertigen, stecken sie zugleich den finanziellen Rahmen ab. Erforderlich ist der Vergleich der Finanzlage, wie sie sich aufgrund einer sorgfältigen Prognose ohne Eintritt der Notlage dargestellt hätte (Normalhaushalt), mit der Finanzlage, wie sie aufgrund einer sorgfältigen Prognose unter Einbeziehung notlagenbedingter Netto-Mindereinnahmen und Netto-Mehrausgaben zu erwarten steht (Notlagenhaushalt).<sup>89</sup> Ein sich hiernach für den Notlagenhaushalt ergebendes Haushaltsdefizit darf durch Kredite gedeckt werden.<sup>90</sup>

### **bb) Kritik der Ansätze zur weitergehenden Einhegung des Gesetzgebers**

Die Überlegungen der juristischen Literatur, den Gesetzgeber über das soeben dargestellte Maß hinaus einzuhegen, vermögen nicht zu überzeugen.

#### *(1) Haushaltskonsolidierung in der Notlage nicht Bedingung der Kreditaufnahme*

Dies gilt zuerst für die Annahme, der Haushaltsgesetzgeber habe vorrangig vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb des Haushalts bestehenden Möglichkeiten zur Konsolidierung auszuschöpfen, um so die Nettoneuverschuldung zu begrenzen,<sup>91</sup> oder er müsse gar

---

<sup>87</sup> Ch. Mayer (Fn. 10), S. 290; zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. vgl. BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 83.

<sup>88</sup> Näher, auch zur zeitlichen Komponente, s. u. IV. 2. a).

<sup>89</sup> Notlagenbedingte Mehrausgaben oder Mindereinnahmen im Vergleich zum Normalhaushalt können durch Maßnahmen des Landes entstehen, die es als zweckmäßig und geeignet zur Überwindung der Notlage und ihrer Folgen ansieht (unmittelbar zur Gefahrenabwehr bestimmte Maßnahmen, Fördermittelvergabe, Abgabensenkungen), oder können (exogene) Folgen der Notlage sein (Steuermindereinnahmen, rechtlich gebotene Mehrausgaben beim Finanzausgleich). Damit zu verrechnen sind etwaige notlagenbedingte Mehreinnahmen oder Minderausgaben (etwa Finanzzuweisungen des Bundes, Entfallen der Ausgaben für eine Veranstaltung). Daraus ergeben sich die Netto-Mindereinnahmen und die Netto-Mehrausgaben.

<sup>90</sup> Ein kreditfinanzierbares Defizit entsteht, wenn die Summe der notlagenbedingten Netto-Mindereinnahmen und Netto-Mehrausgaben größer ist als die Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Normalhaushaltes. Der Normalhaushalt muss wegen Art. 103 Abs. 1 LV (unbeschadet der Konjunkturkomponente des Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV) ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Ein Defizit des Normalhaushaltes kann daher den zulässigen Kreditrahmen für den Notlagenhaushalt nicht erhöhen, während ein Überschuss des Normalhaushaltes den Kreditbedarf und damit den Kreditrahmen für den Notlagenhaushalt herabsetzt.

<sup>91</sup> Hierzu der Nachw. in Fn. 56; zustimmend, unter Berufung auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 6, und Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 6 f.

grundsätzlich einen „Selbstbehalt“ einstellen. Ein solches Erfordernis lässt sich weder dem Wortlaut der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV entnehmen, der hierfür keine Anhaltspunkte bietet, noch folgt es aus der Systematik der Normen, ist insbesondere nicht aus den „großzügigen“ verfassungsrechtlichen Regelungen zur Tilgung des aufgenommenen Kredits (Art. 109 Abs. 3 Satz 4, 115 Abs. 2 Satz 7, 8 GG, 103 Abs. 2 Satz 3 LV) herleitbar. Diese sind auf eine vollständige Tilgung des einmal aufgenommenen Kredits in angemessener Zeit gerichtet, beziehen sich also auf die Konsequenzen der getätigten Kreditaufnahme für den Haushaltsgesetzgeber der Folgejahre, nicht auf deren Zulässigkeitsvoraussetzungen, für die sie keine Vorgaben machen. Aus den Regelungen zur Tilgungspflicht ergibt sich vielmehr, dass eine Ausschöpfung des Konsolidierungspotentials (erst) in den dem Tilgungszeitraum unterfallenden Haushaltsjahren geboten ist, wenn andernfalls der Kredit nicht in angemessener Zeit getilgt werden kann. Die Verfassung entlässt den Haushaltsgesetzgeber also nicht aus der Konsolidierungspflicht, schiebt diese aber auf die der Notlage folgenden Haushaltsjahre auf.

Auch in der jeweiligen Entstehungsgeschichte der Normen findet sich kein Anhaltspunkt für die Annahme der genannten Pflicht. In den Materialien werden die einzelnen erfassten Notlagen angeführt und es wird der Sinn der Ausnahmeregelung, dem Gesetzgeber den finanziellen Spielraum zu geben, um der Krisenlage Herr zu werden, in den Vordergrund gestellt. Im Rahmen der historischen Auslegung der Norm mag auch auf eine Aussage des BVerfG zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 GG a.F. hingewiesen werden. Für die seinerzeit dort normierte Vorgabe, dass Einnahmen aus Krediten die Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfen, schloss das Gericht gerade keine Grundentscheidung zugunsten der Kreditfinanzierung nur investiver Ausgaben, aus der zu folgern wäre, „daß auch bei einer Störungslage des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zunächst nur (weitere) Investitionsausgaben über Kredite finanziert werden dürften und eine Finanzierung konsumtiver Ausgaben nur als letztes Mittel in Betracht käme, wenn zuvor alle anderen verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten wie Steuererhöhung oder Ausgabenkürzung ausgeschöpft worden wären.“ Eine solche Interpretation sei „mit dem Wortlaut und dem logischen Verhältnis von Halbsatz 1 und Halbsatz 2 des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar, nach dem zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerade eine Überschreitung der Kreditobergrenze, also die Aufnahme eines die Investitionssumme überschreitenden und damit ausschließlich konsumtiven Zwecken dienenden Kredits, zugelassen wird.“ Sie stehe „auch dem Grundgedanken der Finanzreform der Jahre 1967 und 1969 konträr entgegen. Der Sinn der Ausnahmerege-

lung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG [sei] nicht zuletzt der, dass der Staat jedenfalls nicht dazu verpflichtet sein sollte, aus konjunkturellem Abschwung resultierende Mindereinnahmen und Mehrausgaben statt durch Kreditaufnahmen durch weitere Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen auszugleichen (sog. Parallelpolitik).<sup>92</sup>

Daher ist es Sache des Haushaltsgesetzgebers zu entscheiden, ob Einsparungen im Haushalt in der Notlage sinnvoll oder, etwa im Falle notwendig werdender aktiver „Stützungsmaßnahmen ... zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsläufe“ (so die Begründung zur Änderung des Grundgesetzes, s. o. I. 2. a), nicht sogar kontraproduktiv sind.<sup>93</sup>

## *(2) Finanzierung laufender Programme und Ausgleich von Mindereinnahmen*

Auch die Forderung, der Gesetzgeber habe auf die Fortführung bereits vor der Notsituation aufgestellter politischer Programme zu verzichten, wenn diese nicht unmittelbar zur Überwindung der Krise beitragen,<sup>94</sup> bzw. es sei auf die kreditgestützte (Zwischen-) Finanzierung laufender Ausgaben zu verzichten,<sup>95</sup> überzeugt in dieser Allgemeinheit nicht.

---

<sup>92</sup> BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 87.

<sup>93</sup> Vgl. etwa, zur alten Rechtslage, *Heun*, Staatsverschuldung und Grundgesetz, Die Verwaltung 18 (1985), S. 1, 22.

<sup>94</sup> *Gröpl* (Fn. 57), S. 2525 Rn. 8; vgl. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 14: Der Gesetzgeber solle nicht den äußeren Anlass der Corona-Krise nutzen dürfen, um Ausgaben durch Kredite zu finanzieren, die er auch ohne die Corona-Krise hätte finanzieren müssen. Enger hierzu Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 11 f.: Die Kreditaufnahme sei nur in dem Umfang gerechtfertigt, der auch tatsächlich zur Bewältigung und Überwindung der Krise benötigt werde. Dieses Erfordernis der materiellen Beschränkung des Volumens der zusätzlichen Kreditaufnahme sei zur Wahrung des Ausnahmecharakters der Vorschrift des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG restriktiv auszulegen. Aber auch bei Anerkennung des Erfordernisses einer restriktiven Auslegung erscheine der von *Gröpl* vorgeschlagene Maßstab in Anbetracht des gegenwärtigen Ausmaßes und der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Dauer und der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise als „zu streng.“ So sei nicht ersichtlich, „weshalb Investitionen zum Abbau bestehender Digitalisierungsdefizite in der Verwaltung, die als Hemmnis, etwa im Hinblick auf Kontaktvermeidung durch Homeoffice-Arbeit, schon zu Beginn der Corona-Krise erkannt wurden, nicht geeignet und damit nicht erforderlich zur Bewältigung der Krise sein sollten, zumal die Dauer der Krise derzeit nicht absehbar ist. Das alleinige Bestehen der Digitalisierungsdefizite bereits vor Ausbruch der Krise dürfte daher im Hinblick auf die Erforderlichkeit dieser Maßnahmen zur Krisenbewältigung kaum Sperrwirkung entfalten.“ Weiter halten die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages auch haushalterisch vorgezogene Maßnahmen – Zuschuss zum „Energie- und Klimafonds“ – wegen der hiermit verbundenen konjunkturellen Wirkungen für gerechtfertigt, obwohl diese zugleich der Krisenbewältigung und der Wirtschaftstransformation dienen. Mit dieser zusätzlichen Zielsetzung längerfristig verbundene nachhaltige Wachstumseffekte trügen dazu bei, die Kosten der Krise auch im Interesse künftiger Generationen zu reduzieren. Das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 16 f., tritt dem von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages gefundenen Ergebnis schließlich bei.

<sup>95</sup> So *Ch. Mayer* (Fn. 10), S. 290.

Der „unmittelbare Veranlassungszusammenhang“ zwischen Notlage und Nettoneuverschuldung wird hier zu eng gesetzt. Denn die Notsituation kann sich (auch) in einem Wegbrechen von Haushaltseinnahmen manifestieren.<sup>96</sup> Die Substitution dieser Mindereinnahmen durch eine Kreditaufnahme dient dann der Überwindung der unmittelbaren Folgen der Notlage, wie sie sich im Haushalt niederschlagen.

Die Annahme, der Staat könne zwar Mittel zur Abwehr „externer“ Folgen der Notsituation kreditieren, müsse aber tatenlos dem krisenbedingten ersatzlosen Wegbrechen seiner Haushaltsmittel im Übrigen zusehen, ist mit dem Wortlaut der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV nicht vereinbar. Der Begriff der „erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“ umfasst alle nachteilhaften Auswirken auf den Haushalt,<sup>97</sup> also nicht nur notlagenbedingte Mehrausgaben, sondern ebenso notlagenbedingte Mindereinnahmen.

Es wäre schließlich auch widersprüchlich und mit der Systematik der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 103 Abs. 2 LV nicht vereinbar, wenn zwar mit Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV eine Verschuldungsmöglichkeit zum Ausgleich außergewöhnlicher konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen besteht,<sup>98</sup> mglw. viel gravierendere notlagenbedingte Ausfälle dagegen nicht ausgeglichen werden dürften. Dass eine derartige Unterscheidung nicht trägt, mag letztlich das folgende Beispiel verdeutlichen: Entschließt sich der Staat zur Senkung einer bestimmten Steuer, um einen von der Krise besonders betroffenen Wirtschaftszweig zu stabilisieren, führt dies nicht, wie bei der alternativ vorstellbaren Vergabe von Fördermitteln, zu Mehrausgaben, sondern zu Mindereinnahmen im Haushalt. Erstere wären prinzipiell ausgleichbar, letztere hingegen nicht? Soll in beiden Fälle gelten, dass dann, wenn die Steuersenkung oder die Förderung bereits vor Eintritt der Notsituation beschlossene Sache waren, etwa weil der Wirtschaftszweig bereits „angeschlagen“ war, die Fortführung der „politischen Programme“ (die ja originär nicht auf die Überwindung der krisenbedingten Folgen gerichtet waren) wegen des fehlenden „unmittelbaren Veranlassungszusammenhangs“ im Sinne eines „notlagenverschuldungsspe-

---

<sup>96</sup> Vgl. *Ch. Mayer* (Fn. 10), S. 319.

<sup>97</sup> So schon die Begründung des verfassungsändernden Gesetzes zu Art. 109 GG, BT-Drs. 16/12410, S. 11: „sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen“.

<sup>98</sup> Vgl. nur *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 172; *Berlit* (Fn. 19), S. 57.

zifischen Konnexitätsprinzips“ untersagt wäre? Dies wäre konträr zum dargestellten Zweck der Abweichungsmöglichkeit von der Schuldenbremse.

Die enge Bestimmung des „unmittelbaren Veranlassungszusammenhangs“ kann sich auch nicht auf Judikatur des BVerfG zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.<sup>99</sup> berufen. Hier- nach war eine Ausnahme vom seinerzeit geltenden grundsätzlichen Gebot der Kreditbe- grenzung nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zuläs- sig. Das BVerfG hat angenommen, eine derart begründete Kreditaufnahme müsse nach Umfang und Verwendung geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleich- gewichts abzuwehren. Hierfür reiche es nicht aus, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst sei, sie müsse darüber hinaus „auch final auf die Abwehr dieser Störung bezogen sein“.<sup>100</sup>

Dass auch die Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV „final“ zum Zwecke der Bewältigung der nachteilhaften Auswirkungen der Notsi- tuation erfolgen muss, ist unstrittig; fraglich ist nur, wie eng oder weit der „Verursachungs- zusammenhang“ definiert wird. Hierfür aber gibt die Judikatur des BVerfG zu zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. keine Antwort vor. Das BVerfG stellte für die (Un-)Zulässigkeit der Kreditaufnahme zentral auf die Ursachen der Störung ab, zu denen es eine unterbliebene Anpassung der Wirtschaftsstruktur oder eine bestehende hohe Staatsverschuldung rech- nete. Diese, so das BVerfG, würden schwerlich durch eine kreditfinanzierte bloße Nach- frageausweitung bzw. Verhinderung eines Nachfrageabfalls ausgeräumt werden kön- nen.<sup>101</sup>

Diese Judikatur lässt sich auf den Fall einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV nicht übertragen, die ihren Ursprung

---

<sup>99</sup> Art. 115 Abs. 1 GG a.F. lautete: „Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesge- setz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des ge- samtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

<sup>100</sup> BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 83.

<sup>101</sup> BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 84; je nach den gegebenen Ursachen ver- möge auch der Umstand, dass bei Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausga- benkürzung oder Steuererhöhung ein weiterer Abschwung drohe, eine erhöhte Kreditaufnahme allein nicht zu rechtfertigen; ohne dass andere haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen hinzuträten, kön- ne sich die Situation in den folgenden Jahren wiederholen und gegebenenfalls – etwa durch Anwachsen des Schuldensockels – noch verschärfen.

nicht in früheren staatlichen (Fehl-)Entscheidungen hat, sondern auf exogene Ursachen zurückzuführen ist, und deren nachteilhafte Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage und deren Folgen für die Finanzierung laufender Programme durch die Kreditaufnahme behoben werden können.

Allerdings darf der dargelegte Ansatz keinesfalls dahingehend fehlinterpretiert werden, dass hiermit jedwede notlagenunabhängigen Programme ohne Weiteres kreditfinanziert werden könnten. Für eine Kreditfinanzierung von (laufenden oder neuen, nicht notlagenbedingten) Programmen, die in einem Haushalt ohne Notlage keine Deckung gehabt hätten, ist kein Raum. *Gröpl* ist daher zuzustimmen, wenn er schreibt:

„In Verbindung damit besteht das nicht geringe Risiko, dass die Politik strukturelle Haushaltsdefizite als ‘notlagenkonjunkturbedingt’ auslaggt. Damit ließe sich die Kreditfinanzierung (gesellschafts-)politischer Projekte ermöglichen, die ihrerseits weder mit einem Konjunkturabschwung noch – erst recht nicht – mit einer Notlage in Zusammenhang stehen.“<sup>102</sup>

### (3) Keine Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips

Die vorgeschlagene Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für die Kreditaufnahme<sup>103</sup> begegnet ebenfalls durchgreifenden Bedenken.<sup>104</sup> Das BVerfG hat bereits zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. entschieden, dass seinerzeit die Kreditaufnahme zwar nach Umfang und Verwendung geeignet sein musste, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, dass eine hierüber hinausgehende Bindung an das Verhältnismäßigkeitsprinzip aber nicht existierte.<sup>105</sup> Die Begründung hierfür findet das BVerfG im strukturellen Verhältnis der seinerzeitigen Elemente der Norm zueinander:

---

<sup>102</sup> *Gröpl* (Fn. 33), S. 35 und S. 37-40, mit konkreten Beispielen aus Hessen.

<sup>103</sup> Hierzu die Nachw. in Fn. 63; zustimmend Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 6; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 6 f.

<sup>104</sup> *Ch. Mayer* (Fn. 10), S. 290; *Koemm* (Fn. 17), Art. 82 Rn. 42; *Koemm* (Fn. 31), S. 241; zur alten Rechtslage vgl. auch *Heun* (Fn. 93), S. 21; *Droege*, „Notruf nach Karlsruhe – Die Begrenzung der Staatsverschuldung, *VerwArchiv* 98 (2007), S. 101, 111.

<sup>105</sup> BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 88 f.; *Höfling*, *Staatsschuldenrecht*, 1993, S. 291: „klare Absage“.

„Die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und die Begrenzung der Kreditaufnahme auf Investitionsausgaben stehen sich nicht wie eingreifende Maßnahme oder Gesetzesregelung und davon betroffener Rechts- oder Freiheitsbereich gegenüber, in den nur verhältnismäßig eingegriffen werden darf. Kreditbegrenzung auf die Summe der Investitionsausgaben und Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stellen beide gewichtige öffentliche Interessen und verbindliche Orientierungen im Sinne der Erreichung des Gemeinwohls dar. Hat der Verfassungsgesetzgeber für den Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu deren Abwehr Ausnahmen von der Kreditbegrenzungsvorschrift eröffnet, steht diese Handlungsmöglichkeit neben derjenigen der Einhaltung der Kreditobergrenze. Zu welchen von mehreren geeigneten Mitteln zur Störungsabwehr der Gesetzgeber greift, ist eine Abwägungsfrage. Sie ist offen für die Berücksichtigung anderer öffentlicher Interessen, insbesondere jener, die sich aus weltwirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten der Bundesrepublik Deutschland ergeben, sowie für Erwägungen allgemein- oder sozialpolitischer Art. Diese Abwägung vorzunehmen, ist eine politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, die er auch politisch zu verantworten hat ... Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hierauf würde die Befugnis des Haushaltsgesetzgebers insoweit auf die Ermessensausübung einer Verwaltungsbehörde reduzieren. Die Verfassung räumt jedoch dem Gesetzgeber, soweit es sich nicht um Eingriffe in Rechts- oder Freiheitsbereiche handelt, einen Gestaltungsfreiraum für politisches Handeln ein, dem sie nur, aber auch einen Rahmen setzt ... Innerhalb dieses Rahmens ist der Gesetzgeber befugt, politische Entscheidungen zu treffen. Die Eigenart des Haushaltsplans als zeitlich begrenztes Regierungsprogramm in Gesetzesform steht dem nicht entgegen, bestätigt dies vielmehr. Das bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, daß die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, eine bevorstehende oder eingetretene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben zu bekämpfen, zwar hierzu geeignet sein muß, daß unter mehreren geeigneten Mitteln jedoch keine Abstufung im Sinne einer Erforderlichkeit oder einer Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu treffen ist.“<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 88 f. (vgl. auch, ebenda, S. 343, zur Frage



Auch für das Verhältnis des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 zu Satz 2 GG und des Art. 103 Abs. 1 zu Abs. 2 Satz 2 LV gilt, dass es sich hierbei nicht um zueinander im Verhältnis von (nur bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zulässigem) Eingriff (Ausnahmeregelung für Notlagen) und Schutzbereich (Einhaltung der Schuldenbremse) stehende Normaussagen handelt, sondern um in den Verfassungen eigenständig definierte Gemeinwohlbelange, deren Konkretisierung im Einzelfall der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers offensteht. Das (den Gesetzgeber vor allem im Grundrechtsbereich bindende)<sup>107</sup> Verhältnismäßigkeitsprinzip kommt hier (mangels einer zu fordernden tatbestandlichen Anknüpfung in der betreffenden Norm selbst)<sup>108</sup> nicht zur Anwendung,<sup>109</sup> zumal sich die Notwendigkeit der Geeignetheit der ergriffenen Maßnahmen zur Überwindung der Notlage bereits aus der Verfassungsnorm selbst ableiten lässt.<sup>110</sup>

#### (4) *Kein Gebot einer restriktiven Auslegung des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV*

Zuletzt sind die verschiedenen Ansätze abzulehnen,<sup>111</sup> wonach die Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV als Ausnahmeregelungen „eng“ oder „restriktiv“ auszulegen seien, der Haushaltsgesetzgeber also vorrangig auf die Einhaltung der Schuldenbremse als Auslegungsmaxime verpflichtet sei, weil Kreditaufnahmen nachrangige Finanzierungsinstrumente darstellten.<sup>112</sup> Es entspricht nicht der (verfassungs-)juristischen Methodenlehre, dass eine Norm aufgrund ihres Ausnahmecharakters eng auszulegen ist. „Eine solche

---

der Generationengerechtigkeit, die das BVerfG am Demokratieprinzip festmacht und nicht als den Gesetzgeber zusätzlich begrenzenden Maßstab qualifiziert); krit. *Pünder*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 2007, § 123 Rn. 68 m.w.N.; zurückhaltend allerdings in Bezug auf Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG *Pünder*, (Fn. 18), Art. 115 Rn. 145, zu dem er nur fordert, die Kreditaufnahme habe „bestimmt und geeignet“ zu sein, um die Notsituation abzuwehren; vgl. aber auch etwa VerfGH NRW, Urt. vom 2. Sept. 2003, Az. 6/02, juris, Rn. 48; hierzu kritisch *Gumboldt*, Zur Verfassungsmäßigkeit kreditfinanzierter Rücklagen in öffentlichen Haushalten, NVwZ 2005, S. 36, 40 f.

<sup>107</sup> Vgl. eingehend *Puhl* (Fn. 78), S. 168 m.umf.w.N.; *Höfling* (Fn. 105), S. 293; ablehnend für das Verhältnis von Staatsorganen untereinander *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 1349.

<sup>108</sup> *Höfling* (Fn. 105), S. 293.

<sup>109</sup> Da es sich um im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses aufeinander bezogene Verfassungsbestimmungen handelt, nicht um im Konfliktfalle miteinander auszugleichende unterschiedliche Verfassungsgüter, kommt auch eine vom Verhältnismäßigkeitsprinzip geprägte Herstellung praktischer Konkordanz (vgl. nur BVerfG, Beschl. vom 7. März 1990, Az. 1 BvR 266/86, 1 BvR 913/87, juris, Rn. 49) nicht in Betracht; so ausdrücklich zur alten Rechtslage *Heun* (Fn. 93), S. 23.

<sup>110</sup> Vgl. zur alten Rechtslage *Heun* (Fn. 93), S. 21.

<sup>111</sup> Ebenso abzulehnen wäre das Argument, die Ausnahmebestimmung müsse möglichst extensiv verstanden werden, um dem Willen des Verfassungsgebers, der die Ausnahme ja bewusst vorgesehen habe, den Grundsatz also habe einschränken wollen, möglichst weitgehend Rechnung zu tragen.

<sup>112</sup> Vgl. oben 2. b.

Regel gibt es nicht.“<sup>113</sup> Normen, die Ausnahmen von einer Grundsatznorm vorsehen, sind vielmehr ebenso auszulegen wie jede andere Norm, also mit den herkömmlichen (verfassungs-)juristischen Methoden.<sup>114</sup> Entsprechend hat das BVerfG im hier interessierenden Zusammenhang ausdrücklich davon abgesehen, Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. wegen seines Charakters als Ausnahmeregelung einen bestimmten weiterführenden Gehalt zuzuweisen:

„Auch die ausdrückliche verfassungsgesetzliche Kennzeichnung zulässiger Überschreitung der Regelgrenze als Ausnahme führt zu keinem abweichenden Ergebnis, denn dies kennzeichnet die Überschreitung lediglich als einen speziell (auch) im Hinblick auf Art. 109 Abs. 2 GG rechtfertigungsbedürftigen Fall der Abweichung von einer ‘stabilen’ Normallage. Dagegen darf dem Tatbestand der Ausnahme kein quantitativer, den Gesetzgeber an vergangene Fehler rechtlich bindender Sinn derart zugeschrieben werden, dass es nicht auf die für die Zukunft geeigneten und

---

<sup>113</sup> *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, 2009, Art. 100 Rn. 28 unter Verweis auf *Heck*, Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz, Archiv für die civilistische Praxis (112) 1914, S. 1, 186: „Neben die starren Normen wurden in der früheren Theorie die ‘Ausnahmevorschriften’ gestellt. Eine alte Formel sagt ‘singularia non sunt extendenda’, ‘Ausnahmevorschriften sind restriktiv auszulegen und nicht analog auszudehnen’. Diese Formel ist in der neueren Literatur wiederholt angegriffen worden. Die Praxis des Reichsgerichts hat an ihr auch unter der Herrschaft des BGB bis auf den heutigen Tag festgehalten und sie unzählige Male als Obersatz verwendet. Und doch gibt es keine Formel, die soviel Unheil angerichtet und so viel verfehlte Erkenntnisse verschuldet hat.“ Zur (zivilrechtlichen) Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs vgl. einerseits BGH, Beschl. vom 17. März 2016, Az. IX AR (VZ) 2/15, juris, Rn 10 f.; BGH, Urteil vom 30. April 2020, Az. I ZR 115/16, juris, Rn 87; BGH, Urt. vom 12. Sept. 2017, Az. XI ZR 590/15, juris, Rn 34; andererseits BGH, Urt. vom 15. Jan. 2019, Az. II ZR 392/17, juris, Rn 20; BGH, Urt. vom 27. Juni 2019, Az. III ZR 93/18, juris, Rn 40.

<sup>114</sup> *Fr. Müller/Christensen*, Juristische Methodik, Band I, 111. Aufl. 2013, S. 392 Rn. 370: „Herkömmliche ‘systematische’ Regeln wie die, *Ausnahmevorschriften* seien ‘eng auszulegen’, ... gehören sachlich in den Umkreis der auf die dargelegte Art miteinander verflochtenen grammatischen, historischen, genetischen und systematischen Interpretationsweisen. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die *Voraussetzungen* solcher Regeln, z.B. das Zwischenergebnis, es liege eine ‘Ausnahmevorschrift’ vor, ihrerseits stets das Ergebnis von Interpretation und Konkretisierung sein werden und ohne die differenzierende Beachtung der Normstruktur nicht auskommen. Die Argumentation mit *Regel* und *Ausnahme* kann nicht als ‘Auslegungsgrundsatz’ isoliert werden. Sonst bliebe die entscheidende materielle Frage offen, welche Normbestandteile im Einzelfall ‘eng’ auszulegen und welche andern auf welche andre Art und Weise zu konkretisieren seien. Die Frage, ob es sich überhaupt um eine Ausnahmevorschrift handle, setzt bereits eine mit allen verfügbaren Konkretisierungselementen erarbeitete Vorklärung darüber voraus, welche normative Wirkung die Rechtsnorm als ‘Ausnahmevorschrift’ kennzeichnen solle. Zu eigenen begrenzten ‘Methoden’ stilisiert, verführen Gesichtspunkte dieses Typs zu *formalistischen Zirkelschlüssen*, von denen die Sachaspekte der Rechtsentscheidung verdeckt werden.“ (Hervorhebungen im Original)

notwendigen Maßnahmen ankommen dürfe, weil es sich schon angesichts früherer Überschreitungen nicht mehr um eine Ausnahme handeln könne.“<sup>115</sup>

Das BVerfG hat vielmehr den Ausnahmecharakter des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG a.F. zum Anlass genommen, dem Gesetzgeber eine Darlegungslast hinsichtlich der Gründe für die Abweichung aufzuerlegen; damit finde die Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs (der Norm) einen Ausgleich in formell-verfahrensmäßigen Anforderungen (s. u. IV. 2.).<sup>116</sup>

Gerade bezogen auf die „neue“ Schuldenbremse wird überdies sehr deutlich, dass die Zuhilfenahme der Figur der Ausnahmebestimmung als solcher nicht weiterführt. Unternehme man es, mit ihrer Hilfe den Tatbestand des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zu erschließen, wäre man versucht anzunehmen, dass die außergewöhnliche Notsituation möglichst ebenso (eng) zu verstehen ist wie der Begriff der Naturkatastrophe. Man würde also gut argumentieren können, von beiden Termini seien nur vergleichbare Ereignisse erfasst, also solche, die nicht von der Natur, sondern von Menschen verursacht, aber strukturell vergleichbar sind (singuläres Großschadensereignis), bspw. eine Reaktorkatastrophe. Ein exogener Schock der Wirtschaft würde im Falle einer vorgegebenen „engen“ Auslegung auszuscheiden sein, und erst Recht würde dies für Ereignisse zu gelten haben, die der deutschen Wiedervereinigung gleichen. Beide Fallgestaltungen sollen aber nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers gerade unter die Ausnahmebestimmung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG gefasst werden (s. o. 2. a)).

#### **4. Zwischenergebnis**

Als wesentliche Erkenntnis kann festgehalten werden, dass dem (Haushalts-)Gesetzgeber bei der Kreditaufnahme nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV kein Einschätzungsspielraum zugestehen ist, ob überhaupt eine Notlage vorliegt. Er ist auch jedenfalls insoweit gebunden, als die Kreditaufnahme und die ergriffenen Maßnahmen dazu bestimmt sein müssen, die Notlage zu überwinden oder aus der Notlage resultierende Schäden oder Verluste (Verursachungszusammenhang) abzuwehren oder auszugleichen. Ihm kommt aber eine

---

<sup>115</sup> BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 144; vgl. auch, zur alten Rechtslage, *Heun* (Fn. 93), S. 21: „Angesichts des dargelegten Normzwecks bedarf es keiner `optimierenden Auslegung` im Sinne einer einengenden Interpretation der Ausnahmeregelung des Art. 115 I 2 HS 2 GG, die das Schrifttum zum Teil postuliert.“

<sup>116</sup> BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 94.

Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Bewertung der drohenden Schäden, der Dauer der Notlage, der Geeignetheit der zu ergreifenden Maßnahmen und des Maßes des für erforderlich gehaltenen Mitteleinsatzes zu. Seine Annahmen müssen aber einer (verfassungsgerichtlichen) Plausibilitätsprüfung standhalten. Der finanzielle Rahmen der zulässigen Kreditaufnahme ist durch einen Vergleich der Haushaltssituation ohne die Notlage mit der durch diese Notlage verursachten Haushaltssituation bestimmt. Ergibt sich für den Notlagenhaushalt ein Haushaltsdefizit, dürfen Kredite nur in Höhe der finanziellen Differenzen zum Normalhaushalt, die durch die aufgrund der Notlage erlittenen Einbußen und durch die zu ihrer Überwindung bestimmten und geeigneten Maßnahmen verursacht werden (Netto-Mindereinnahmen und Netto-Mehrausgaben), aufgenommen werden; dies allerdings grundsätzlich vollständig. Anders als in Teilen der juristischen Literatur vertreten, lässt sich aus der Verfassung nicht ableiten, dass der Gesetzgeber dazu verpflichtet ist, vor der Kreditaufnahme Konsolidierungsanstrengungen zu ergreifen oder laufende Programme, die nicht zur Überwindung der Notlage beitragen, abzuberechnen. Er darf insbesondere ein Haushaltsdefizit aufgrund von durch die Notlage verursachten (Netto-) Mindereinnahmen vollständig durch Kredite ausgleichen. Für eine Kreditfinanzierung von (laufenden oder neuen, nicht notlagenbedingten) Programmen, die in einem Haushalt ohne Notlage keine Deckung gehabt hätten, ist hingegen kein Raum.

## **II. Frage 2: Erneute Beschlussfassung**

Eine erneute Beschlussfassung gem. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV ist unter denselben Voraussetzungen zulässig, die für die erstmalige Beschlussfassung gelten. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV ist nicht zu entnehmen, dass mit einem ersten Beschluss die Möglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers quasi „verbraucht“ wären.<sup>117</sup> Ein erneuter Beschluss (wie ihn der Bund mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020<sup>118</sup> gefasst hat)<sup>119</sup> setzt voraus, dass die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation noch andauert, sich weiterhin der

---

<sup>117</sup> Hiervon geht offenbar auch der Landesrechnungshof Brandenburg in seiner Pressemitteilung vom 21. September 2020, S. 2, aus

[http://www.lrh-brandenburg.de/media\\_fast/6096/PM\\_08\\_Landesrechnungshof\\_Brandenburg\\_zum\\_Haushaltsentwurf\\_2021.pdf](http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/PM_08_Landesrechnungshof_Brandenburg_zum_Haushaltsentwurf_2021.pdf); ebenso Bundesrechnungshof, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes, vom 25. Juni 2020, StenoPr. -HHA- 19/67 Anlage 1, S. 4.

<sup>118</sup> Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1669.

<sup>119</sup> Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 17. Juni 2020, BT-Drs. 19/20128; PIPr 19/170, S. 21172.

staatlichen Kontrolle entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Der gem. Art. 103 Abs. 2 Satz 3 LV, § 18b Satz 2 LHO erforderliche Tilgungsplan ist im Haushaltsgesetz vorzusehen.<sup>120</sup> Die Höhe der jährlichen Tilgungsraten und die Dauer des Tilgungszeitraums sollen gem. § 18b Satz 3 LHO in einem angemessenen Verhältnis zu dem auslösenden Ereignis und dem Umfang der Kreditaufnahme stehen. Gemäß § 18b Satz 4 LHO kann die Umsetzung des (ersten) Tilgungsplans aufgrund einer Ermächtigung im jeweiligen Haushaltsgesetz ganz oder teilweise ausgesetzt werden, sofern u.a. das die Kreditaufnahme auslösende Ereignis beziehungsweise die Maßnahmen zu dessen Bewältigung fort dauern.<sup>121</sup>

Mit Blick auf den Sinn des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zur Überwindung einer Notlage zu gewährleisten und die mit dieser verbundenen Schäden auszugleichen, wird es auch zulässig sein, einen weiteren Beschluss nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV dann zu fassen, wenn zwar die Notlage selbst überwunden ist (oder unter staatlicher Kontrolle ist), die Mittel aber (zusätzlich zum ersten Kredit) benötigt werden, um die durch die Notlage verursachten Schäden zu beheben und Einbußen auszugleichen.<sup>122</sup>

### **III. Frage 3: Überjährige Mittelverwendung bei lang andauernder Notlage**

#### **1. Zuführung an ein Sondervermögen**

„Sondervermögen sind rechtlich unselbstständige und abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind.“<sup>123</sup> Wie bereits dargestellt (oben I. 3. b aa), besitzt der Gesetzgeber bzgl. der zur Überwindung einer außergewöhnlichen Notlage ein-

---

<sup>120</sup> Für die Möglichkeit einer (bloßen) Änderung (Konsolidierung) des bestehenden Tilgungsplans *Kube* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 211; ebenso *Reimer* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 78, der annimmt, statt die beiden (verbleibenden) Neuverschuldungsbeträge getrennt zu erfassen und zu tilgen, könne der Gesetzgeber die alten und die neuen Neuverschuldungsbeträge zusammenfassen (konsolidieren) und bei dieser Gelegenheit für die erste Tranche eine Streckung der Tilgungsdauer bei Reduktion der einzelnen Raten erreichen; *Jarass* (Fn. 6), Art. 109 Rn. 21. Der Deutsche Bundestag hat offenbar jeweils einen gesonderten Tilgungsplan beschlossen, vgl. Beschlüsse des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 25. März 2020, BT-Drs. 19/18108, PIPr 19/154, S. 19147, und vom 17. Juni 2020, BT-Drs. 19/20128, PIPr 19/170, S. 21172.

<sup>121</sup> Vgl. *Pünder* (Fn. 18), Art. 115 Rn. 151.

<sup>122</sup> Ebenso, wenn die Voraussetzungen der Notlagenverschuldung vorliegen, *Korioth* (Fn. 2), S. 23 f.

<sup>123</sup> Anlage 6 VV Nr. 1.6 zu § 26 LHO Ziff. 2.1 Satz 1 VV-LHO; ebenso die Begriffsdefinition in der juristischen Literatur, vgl. *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 53 m.w.N., *Rossi*, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 26 Rn. 9; *Puhl* (Fn. 78), S. 126 f. m.w.N.

zuleitenden Maßnahmen und des damit verbundenen Mitteleinsatzes eine Einschätzungsprärogative. Diese richtet sich nach den Erfordernissen der bestehenden Notlage und erstreckt sich entsprechend den konkret bestehenden tatsächlichen Unsicherheiten auch auf die voraussichtliche Dauer der Ausnahmesituation und auf den sinnvollen Zeitpunkt der Einleitung tauglicher Gegenmaßnahmen.<sup>124</sup> Wird prognostisch davon ausgegangen, dass sich die Notlage über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken wird, kommt für die Umsetzung der Finanzierung die Bildung eines Sondervermögens, mit dem längerfristige Ziele erfüllt werden können und eine gebündelte Maßnahmandarstellung ermöglicht wird,<sup>125</sup> in Betracht.

Da Sondervermögen in Art. 101 Abs. 2 Satz 2 LV explizit angeführt werden und daher prinzipiell verfassungsrechtlich anerkannt sind, stellt sich allenfalls die Frage, ob die Annahme einer Notlage gem. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV eine andere verfassungsrechtliche Wertung erfordert. Das ist zu verneinen: Wenn die Bildung eines Sondervermögens als Abweichung von verschiedenen Haushaltsgrundsätzen (dazu sogleich) bereits in der „Normallage“ zur mittel- oder längerfristigen Verfolgung bestimmter Zwecke zulässig ist, ist kein Grund dafür ersichtlich, warum dies in einer verfassungsrechtlich besonders hervorgerufenen, zu Abweichungen auch von der „Schuldenbremse“ berechtigenden Notlage unzulässig sein sollte.<sup>126</sup> Insbesondere kann auch nicht angenommen werden, der für die Kreditaufnahme erforderliche unmittelbare „Kausalzusammenhang zwischen der Notlage, dem Entstehen eines erhöhten Finanzbedarfs und der deshalb für den Haushaltsausgleich erforderlichen Kreditaufnahme“ sei nicht gegeben, „wenn die Höhe der Kreditmittel auch für mögliche zukünftige Ausgaben bemessen wird, bei denen gegenwärtig noch nicht feststehen kann, ob sie in folgenden Haushaltsjahren entstehen werden und ob sie dann auf die Notlage zurückzuführen sind.“<sup>127</sup> Hier ist der Einschätzungsspielraum des Haushalts-

---

<sup>124</sup> Ch. Mayer (Fn. 10), S. 289.

<sup>125</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 18.

<sup>126</sup> Ebenso Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 18 (der im Übrigen folgern möchte, S. 17, der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beziehe sich auch auf die Frage, wann die Mittel kassenwirksam werden); Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 12 f. mit Fn. 45; ablehnend *Korioth* (Fn. 2), S. 27, 39, der das Instrument des Sondervermögens aber nicht eingehender betrachtet.

<sup>127</sup> So aber *Korioth* (Fn. 2), S. 27 f., 31, 36, 38, der im Folgenden auf eine von ihm angenommene Verletzung des Jährlichkeitsprinzips abstellt. Die erforderliche Darlegung der Eignung und Erforderlichkeit der Kreditaufnahme für einen bestimmten Zweck sei für die Folgejahre grundsätzlich nicht möglich. Allerdings sei es zulässig, absehbare oder feststehende Anschlussfinanzbedarfe des Folgejahres im aktuellen Haushaltsjahr mit Krediten zu finanzieren. *Korioth* nimmt denn (etwas überraschend) im Ergebnis

gesetzgebers angesprochen, der aber auch für das laufende Haushaltsjahr eine Prognose abzugeben hat, die dann durch die jeweilige Entwicklung entweder bestätigt wird oder nicht. Insofern besteht nur hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung über einen entweder kürzeren oder längeren Zeitraum und der daraus resultierenden Unsicherheiten ein Unterschied zwischen einer überjährigen Finanzierung durch ein Sondervermögen und einer jährlichen Neufestsetzung der Kreditermächtigung im Haushalt. Ein struktureller Unterschied derart, dass es bereits am dargestellten Verursachungszusammenhang fehlte, besteht dagegen nicht.

Zudem ist zu bedenken, dass die Verfassung auch Doppelhaushalte zulässt (Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV). Hier ist – auch bei einem Notlagen-Doppelhaushalt – eine Prognose des Kreditbedarfs für zwei Jahre vorzunehmen.

Verfassungsrechtliche Grenzen der Zuführung von Kreditmitteln zur Überwindung einer Notlage an ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen könnten sich aber aus den Haushaltsgrundsätzen (Haushaltseinheit, -vollständigkeit, -wahrheit und -klarheit, Jährlichkeitsprinzip, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz) ergeben. Zu prüfen ist weiter, welche formalen Anforderungen (Gesetzesform, Bestimmtheitsgrundsatz) gelten.

#### **a) Haushaltsgrundsätze**

##### **aa) Haushaltseinheit**

Gem. Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in „den“ Haushaltsplan einzustellen. Der hieraus abgeleitete Grundsatz der Haushaltseinheit gebietet, dass die „grundsätzlich vollständig und in einer Bruttoaufgliederung zu erfassenden

---

auch an, „eine Notlagenkreditfinanzierung aus Krediten des Jahres 2020 in den Folgejahren [können] selbst dann erfolgen, wenn in diesen Folgejahren die tatbestandlichen Voraussetzungen des Notlagenkredits ... nicht mehr vorliegen oder zumindest im Vergleich zu 2020 eine deutliche Entspannung der Lage stattgefunden hat. Insoweit – und nur insoweit – kann die Notlagenkreditaufnahme des Jahres 2020 in der Sache als Rücklage für Folgejahre eingesetzt werden.“ Weiter sollen sich Maßnahmen „unstreitig“ mit Notlagenkrediten finanzieren lassen, wenn sie dazu dienen, das Land zeitlich und unmittelbar wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen (unter Berufung auf entsprechende Aussagen des Stabilitätsrates). Und schließlich soll auch ein „langfristig angelegter gesellschaftlicher Neustart kausal mit der Krise und damit der Möglichkeit der Kreditfinanzierung unterstützender Maßnahmen verbunden werden“ können. Wiederum gelte, „dass langfristig angelegte Maßnahmen gerade in der gegenwärtigen Situation sofortiges Vertrauen schaffen und deshalb im Jahr 2020 spezifische Wirkungen entfalten können.“ In diesem Fall sei „die Argumentationslast allerdings hoch; solche Maßnahmen können auf plausible Gegenargumente gegen eine Finanzierung aus kurzfristig angelegten Notlagenkrediten stoßen.“

staatlichen Einnahmen und Ausgaben in einen einzigen Haushaltsplan einzustellen“<sup>128</sup> sind. Einnahmen- oder Ausgabenkreisläufe außerhalb des Gesamthaushalts sind grundsätzlich unzulässig. Der Grundsatz der Haushaltseinheit dient dazu, die Budgethoheit des Parlaments zu sichern. Die Bildung von Sonderetats, „aus denen partikulare Interessen unauffälliger befriedigt werden können“, soll erschwert werden.<sup>129</sup> „Damit sollte die Jahrhunderte währende Fondswirtschaft verboten werden, die das Finanzgebaren des Staates undurchsichtig machte, zu Reibungsverlusten führte und eine konsistente und rationale Finanzpolitik nahezu unmöglich machte.“<sup>130</sup> Schließlich soll der Öffentlichkeit sowie den Einrichtungen der Finanzkontrolle und der Finanzplanung ein lückenloser Überblick über das Budget ermöglicht werden.

Dennoch gilt gem. Art. 101 Abs. 2 Satz 2 LV, dass (bei Landesbetrieben und) bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen. Die Bildung von (rechtlich unselbständigen) Sondervermögen stellt daher eine grundsätzlich zulässige Abweichung vom Grundsatz der Haushaltseinheit dar.<sup>131</sup>

Obwohl den Sondervermögen zugestanden wird, durch ihre Wirtschaftspläne oder auch andere Übersichten, die dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen sind (vgl. §§ 26 Abs. 2 Satz 2, 85 Abs. 1 Nr. 2, 113 Abs. 1 Satz 1, 114 Abs. 1 LHO), eine hinreichende, „zum Teil sogar vergleichsweise gute“ Information des Parlaments zu gewährleisten,<sup>132</sup> wird in der juristischen Literatur das Vorliegen eines besonderen Sachgrundes gefordert, einer besonderen Zweckbestimmung, der die mit der Bildung von Sondervermögen einhergehende organisatorische und finanzielle Absonderung rechtfertigen müsse.<sup>133</sup> Zur Begründung wird vorgetragen, die Sondervermögen seien als Ausnahmen zum Grundsatz der Haus-

---

<sup>128</sup> Kube (Fn. 6); Art. 110 Rn. 102; vgl. auch Schmidt, Der brandenburgische Zukunftsinvestitionsfonds – Sondervermögen ohne Zukunft?, DVBl. 2020 S. 1109.

<sup>129</sup> Heintzen (Fn. 6), Art. 110 Rn. 14; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 31. Mai 1990, Az. 2 BvL 12/88 u.a., juris, Rn. 90; BVerfG, Beschl. vom 11. Okt. 1994, Az. 2 BvR 633/86, juris, Rn. 77.

<sup>130</sup> Siekmann (Fn. 6), Art. 110 Rn. 52.

<sup>131</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 106.

<sup>132</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 107.

<sup>133</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 107; Schmidt (Fn. 128), S. 1109; Siekmann (Fn. 6), Art. 110 Rn. 52; Heun (Fn. 6), Art. 110 Rn. 20; Lichdi/Harzendorf (Fn. 23), S. 203: „Der Zuwachs an Effizienz und Sachnähe muss in einem angemessenen Verhältnis zu den haushaltsrechtlichen Nachteilen stehen und die parlamentarische Kontrolle sicherstellen.“



haltseinheit mit dessen Grundwertung in Einklang zu bringen.<sup>134</sup> Anderenfalls bestehe die Gefahr, dass durch „immer neue Sondervermögen dieser Grundsatz aufgeweicht und vielleicht sogar in sein Gegenteil verkehrt“ werden könne.<sup>135</sup> Stelle die Verfassung haushaltsrechtliche Anforderungen auf, könne deren Umgehung nicht im Belieben des einfachen Gesetzgebers stehen.<sup>136</sup>

Hierüber noch hinausgehend wird in der juristischen Literatur vereinzelt verlangt, dass auch der finanzielle Umfang eines Sondervermögens für dessen verfassungsrechtliche Bewertung in die Betrachtung einzubeziehen sei: Je größer das Sondervermögen sei, umso schwerer wiege der Eingriff in den Grundsatz der Haushaltseinheit und umso höhere Anforderungen seien an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs zu stellen.<sup>137</sup>

Allerdings enthält die Landesverfassung – ebenso wenig wie das Grundgesetz<sup>138</sup> – Voraussetzungen inhaltlicher Natur für die Schaffung von Sondervermögen. Auch seitens der Befürworter einer Beschränkung der Zulässigkeit von Sondervermögen wird daher beklagt, hierfür gebe es weder klare Kriterien noch quantitative Grenzen.<sup>139</sup> Von anderen Teilen der juristischen Literatur wird aus dieser Sprachlosigkeit der Verfassung gefolgert, die Errichtung und Fortführung von Bundesbetrieben und Sondervermögen unterliege zwar kompetentiellen und engen grund- und beihilfenrechtlichen Begrenzungen,<sup>140</sup> zusätzliche haushaltsverfassungsrechtliche Beschränkungen seien aber nicht anzunehmen, „weil sich durch eine restriktive Interpretation von Art.110 Abs. 1 S. 1 GG der demokratischsteuernde Einfluss des Haushaltsgesetzgebers auf die Aufstellung und den Vollzug der

---

<sup>134</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 106.

<sup>135</sup> Schmidt (Fn. 128), S. 1109 f.

<sup>136</sup> Heintzen (Fn. 6), Art. 110 Rn. 14.

<sup>137</sup> Schmidt (Fn. 128), S. 1110; Gröpl (Fn. 57), S. 2527, nimmt an, durch die Errichtung von Sondervermögen würden Haushaltsmittel aus dem Kernhaushalt „entführt“ und damit ein Stück weit „mediatisiert“. Namentlich die Veranschlagung und Bewirtschaftung der einzelnen Ausgaben erfolge außerhalb des Kernhaushalts, wodurch die Aufmerksamkeit von Parlament und Öffentlichkeit gemindert werde. Die „Beeinträchtigung“ der Grundsätze der Einheit, Vollständigkeit und Klarheit des Haushaltsplans bedürfe besonderer Rechtfertigung. Nach Nebel (Fn. 18), § 113 BHO Rn. 1, soll es mit dem Grundsatz der Haushaltseinheit kaum noch vereinbar sein, wenn die Summe der Ausgaben für Sondervermögen eine Größenordnung erreicht, die außer Verhältnis zur Höhe der Ausgaben des Bundeshaushaltes steht.

<sup>138</sup> Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 59.

<sup>139</sup> Heintzen (Fn. 6), Art. 110 Rn. 14.

<sup>140</sup> Reimer (Fn. 6), Art. 110 Rn. 36; verwiesen wird auf Art. 2 Abs.1, 3 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG, Art. 87 EGV.

Nebenhaushalte trotz Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 umfassend aufrechterhalten lässt“.<sup>141</sup> Auch der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz nimmt an, die von Teilen der juristischen Literatur eingeforderte Rechtfertigungsbedürftigkeit der Sondervermögen widerspreche ihrer einschränkungslosen Zulassung in der Verfassung sowie der ständigen Praxis auf der Bundes-<sup>142</sup> und Landesebene.<sup>143</sup>

Die für das Erfordernis einer Rechtfertigung der Bildung von Sondervermögen vorgetragenen Argumente vermögen nur sehr eingeschränkt zu überzeugen. Es ist zwar – schon mit Blick auf die Definition des Sondervermögens – zu fordern, dass das Sondervermögen einem bestimmten Zweck zu dienen hat. Die Bewältigung der Notlage und ihrer Folgen stellt einen solchen ausreichenden Zweck dar, der mit der Bündelung der Mittel im Sondervermögen verfolgt wird.

Weitergehende Rechtfertigungsanforderungen etwa dergestalt, dass die Errichtung des Sondervermögens für den mit ihm verfolgten Zweck (unbedingt) erforderlich sein müsste und dieser nicht ebenso gut durch einen Ansatz (oder wiederkehrende Ansätze) im Haushalt erfüllt werden könnte, lassen sich der Landesverfassung nicht entnehmen. Der Verfassungstext enthält „nicht einmal andeutungsweise eine Schranke“<sup>144</sup> der Bildung von Sondervermögen. Auch wenn man annimmt, dass Art. 101 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV zueinander in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis stehen,<sup>145</sup> ergibt sich hieraus keine Beschränkung der Zulässigkeit von Sondervermögen in dem dargestellten Sinne. Eine Ausnahmevorschrift ist aus sich selbst heraus zu interpretieren (s.o. I. 3. b) bb) (4))<sup>146</sup> und nicht mit Blick auf die Grundsatznorm von vornherein restriktiv oder gar im Sinne einer Erforderlichkeitsprüfung auszulegen. Abermals gilt, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf Vorschriften des Finanzverfassungsrechts keine Anwendung findet (s.o. I. 3. b) bb)

---

<sup>141</sup> Reimer (Fn. 6), Art. 110 Rn. 35 f.; eingehend Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 30 ff.

<sup>142</sup> S. hierzu Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen 2020, S. 44 ff. Der Bericht findet sich hier:

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/finanzbericht-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/finanzbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=8)

<sup>143</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 10.

<sup>144</sup> Zu Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 30.

<sup>145</sup> Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 59.

<sup>146</sup> Vgl. auch Puhl (Fn. 78), S. 171.

(3)).<sup>147</sup> Von daher vermag auch die vorgeschlagene gestufte Rechtfertigungsbedürftigkeit eines Sondervermögens nach Maßgabe seines Umfangs nicht zu überzeugen.<sup>148</sup> Bei der Bildung eines Sondervermögens handelt es sich – völlig unabhängig von seiner finanziellen Ausstattung – nicht um einen „Eingriff“ in den Grundsatz der Haushaltseinheit, sondern sie ist auf eigenständiger verfassungsrechtlicher Grundlage zulässig (womit auch der Vorwurf der „Umgehung“ des Grundsatzes der Haushaltseinheit nicht trägt, da diese „Umgehung“ in der Verfassung selbst ihre Grundlage findet).

Und schließlich werden die vom Grundsatz der Einheitlichkeit des Haushalts verfolgten Ziele – und damit der Sinn und Zweck der Vorschrift des Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV – im Falle der Bildung von Sondervermögen jedenfalls nicht in einem Maße tangiert, das die vorgeschlagene Beschränkung des Gesetzgebers verfassungsrechtlich, quasi als nicht-kodifiziertes „Nebengebot“ zu Art. 101 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV, zwingend erscheinen ließe. Dies gilt zunächst für die von Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV verfolgte primäre Zielstellung der Sicherung des Budgetrechts des Landtags. Dieser entscheidet durch Gesetz gerade selbst über die Errichtung des Sondervermögens sowie den Zweck des Mitteleinsatzes, und er kann das Sondervermögen befristen und auch wieder auflösen. Dieses ist also in seiner Existenz und seiner Zweckbindung vom Gesetzgeber abhängig; je detaillierter der Gesetzgeber die Zweckbindung ausgestaltet, desto mehr ist er auch insoweit Herr des Verfahrens. Weiter kann er Vorgaben für die Erstellung der Wirtschaftsplanung, die Berichterstattung des zuständigen Ministeriums an den Landtag und für die Rechnungslegung machen und sich hierdurch Kontrollrechte vorbehalten.<sup>149</sup> Von daher trägt die in der juristischen Literatur jüngst vertretene Ansicht, im konkreten Fall könne zwar der Grund-

---

<sup>147</sup> Konkret zur Frage der Errichtung von Sondervermögen *Puhl* (Fn. 78), S. 168 f.

<sup>148</sup> Im Übrigen werden in der juristischen Literatur auch keine überzeugenden Maßstäbe für eine derartige Prüfung angeboten. Wie ist zu entscheiden, ab welchem Volumen (in einer bestimmten, wie festzulegenden Relation zum Gesamthaushalt?) die dem Sondervermögen (wiederum unterschieden nach den hiermit verfolgten – investiven, sozialen, konsumtiven – Zwecken?) zugedachten Finanzmittel und in welcher konkreten Höhe sie ggf. herabzusetzen sein sollen?

<sup>149</sup> Vor diesem Hintergrund nimmt der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz in seinem Gutachten „Veranschlagung der Mittel des Sondervermögens `Wissen schafft Zukunft`“ vom 8. Dezember 2010, WD 1-1/52-1607, S. 4 f., an, die in Teilen der Literatur vertretene Forderung, dass gegenüber dem Parlament periodisch über das Sondervermögen berichtet werden müsse, um eine Rückbindung an den Haushalt zu gewährleisten, überzeuge letztlich nicht, da die Möglichkeit der Kontrolle zweckentsprechender Mittelverwendung zumindest im Rahmen der laufenden parlamentarischen Kontrolle und insbesondere im Rahmen der Beratung des Haushaltsplans des Sondervermögens bestehe. Das Gutachten findet sich hier:

[https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten\\_WD/15.\\_Wahlperiode/2010-12-08\\_-\\_CDU\\_-\\_Veranschlagung\\_der\\_Mittel\\_des\\_Sondervermoegens\\_Wissen\\_schafft\\_Zukunft.pdf](https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/15._Wahlperiode/2010-12-08_-_CDU_-_Veranschlagung_der_Mittel_des_Sondervermoegens_Wissen_schafft_Zukunft.pdf).

satz der Haushaltseinheit verletzt werden, obwohl es zugleich an einer Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments deshalb fehle, weil der Wirtschaftsplan des Sondervermögens Teil des Haushaltsplans sei und somit der brandenburgische Landtag die Letztentscheidung über die Verwendung der Mittel treffe,<sup>150</sup> den dargestellten Möglichkeiten des Gesetzgebers, die für das Verständnis des Art. 101 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV in die Betrachtung mit einzubeziehen sind,<sup>151</sup> nicht ausreichend Rechnung.

Die zweite mit dem Grundsatz der Haushaltseinheit verbundene Zielstellung, die Gewährleistung von Transparenz des Mitteleinsatzes bzw. des Haushalts insgesamt, kann bei der Bildung eines Sondervermögens je nach Ausgestaltung oberhalb derjenigen liegen, die mit einem entsprechenden, regelmäßig eher knapp erläuterten Titelansatz im Haushaltsplan verbunden ist. Darüber hinaus kann im Einzelfall die Speisung eines (mittel- oder längerfristig angelegten) Sondervermögens mit einer vorab konkret benannten Summe durchaus geeignet sein, Transparenz hinsichtlich der für die Erledigung einer bestimmten Aufgabe vom Haushaltsgesetzgeber insgesamt für notwendig erachteten Finanzmittel zu schaffen.

#### **bb) Haushaltsvollständigkeit, Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit**

Nach dem ebenfalls aus Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV folgenden<sup>152</sup> Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts sind „alle“ Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Keine vorhersehbare Einnahme oder Ausgabe darf außer Ansatz bleiben.<sup>153</sup> Der Grundsatz „ist berührt (Art. 110 Abs. 1 GG), wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabengabe erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgese-

---

<sup>150</sup> Schmidt (Fn. 128), S. 1109 f., 1112.

<sup>151</sup> Vgl. Puhl (Fn. 78), S. 173.

<sup>152</sup> Vgl. nur Siekmann (Fn. 6), Art. 110 Rn. 48.

<sup>153</sup> Stern (Fn. 107), S. 1239.

henen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.“<sup>154</sup>  
„Schwarze Kassen“ sind in jeder Form verboten.<sup>155</sup>

Aus dem Vollständigkeitsgebot wird weiter zentral das Brutto-Prinzip abgeleitet,<sup>156</sup> wonach die Einnahmen und Ausgaben generell getrennt und nicht bei bestimmten Posten saldiert aufzuführen sind.<sup>157</sup>

Auch mit Blick auf den Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit ist es aber gem. Art. 101 Abs. 2 Satz 2 LV bei (Landesbetrieben und) Sondervermögen ausreichend, dass nur die Zuführungen oder Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt werden.<sup>158</sup> Abermals wird in Teilen der juristischen Literatur insofern aber gefordert, die Bildung von Sondervermögen bedürfe auch mit Blick auf das Prinzip der Bruttoveranschlagung besonderer Rechtfertigung in Form eines „hinreichend gewichtigen sachlichen Grundes“.<sup>159</sup> Zur Begründung wird auf die bereits zum Grundsatz der Haushaltseinheit vorgetragenen Argumente verwiesen.<sup>160</sup> Nach anderer Auffassung wird dem Grundsatz dagegen bereits dadurch genügt, dass aus dem Stammhaushalt an das Sondervermögen erfolgende Leistungen ausgewiesen werden.<sup>161</sup>

Auch in Bezug auf den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts wird letztlich ausschlaggebend sein, dass mit Art. 101 Abs. 2 Satz 2 LV eine entsprechende verfassungsrechtliche Ausnahmeregelung besteht, die die ggf. mindere Berücksichtigung im Haushaltsplan gerade vorsieht. Die in der juristischen Literatur für die besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit der Bildung von Sondervermögen angeführten Gründe überzeugen dagegen nicht.

---

<sup>154</sup> BVerfG, Beschl. vom 18. Mai 2004, Az. 2 BvR 2374/99, juris, Rn. 89; BVerfG, Beschl. vom 31. Mai 1990, Az. 2 BvL 12/88 u.a., juris, Rn. 90; BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 2003, Az. 2 BvL 1/99 u.a., juris, Rn. 118; Jarass, (Fn. 6), Art. 110 Rn. 3.

<sup>155</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 91; Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 41.

<sup>156</sup> Dabei ist strittig, ob dies selbst Verfassungsrang besitzt, vgl. Stern (Fn. 107), S. 1240 f.; Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 46 ff.

<sup>157</sup> Jarass, (Fn. 6), Art. 110 Rn. 4; Stern (Fn. 107), S. 1240.

<sup>158</sup> Vgl. nur Jarass, (Fn. 6), Art. 110 Rn. 4a; Puhl (Fn. 78), S. 125 f.

<sup>159</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 99, 107.

<sup>160</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 99, 107.

<sup>161</sup> Schmidt (Fn. 128), S. 1110; Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 58 f.; Reimer (Fn. 6), Art. 110 Rn. 44.

Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts schließt den Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit ein.<sup>162</sup> Haushaltsklarheit bedeutet, dass der „Haushaltsplan in Aufbau und Gliederung übersichtlich gestaltet sein und Verantwortlichkeiten kontrollierbar erkennen lassen muss; weiterhin müssen die Budgetansätze so klar bezeichnet sein, dass deren Herkunft bzw. Zweckbestimmung sich erkennen lässt.“<sup>163</sup> Der Haushaltsplan soll nicht nur vollzugstauglich für die Exekutive und Maßstab ihrer Rechenschaftspflichten sein, sondern er muss auch für den Willensbildungsprozess des Parlaments und für die Öffentlichkeit verdeutlichen, welche Mittel für welchen Zweck bewilligt werden.<sup>164</sup> Haushaltswahrheit meint, dass „keine bewusst unrichtigen Angaben über die Einnahmen und Ausgaben gemacht und dass Sachverhalte auch nicht verschleiert werden dürfen“.<sup>165</sup> Hierüber hinaus begründet der Grundsatz das Gebot, die in der Haushaltsperiode voraussichtlich eingehenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen, und will damit „den vielfach nur möglichen Schätzcharakter der Haushaltspositionen so weit wie nur denkbar der Wirklichkeit annähern.“ Es ist „eine größtmögliche Annäherung an die tatsächliche spätere Entwicklung anzustreben. Unvermeidliche Ungewißheiten und Risiken sind daher auf ein Minimum zu reduzieren.“<sup>166</sup> Eine Einschätzungsprärogative der Regierung soll nicht bestehen.<sup>167</sup> Das BVerfG hat hierzu wie folgt ausgeführt:

„Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt vor allem die Pflicht zur Schätzgenauigkeit ... mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem – Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeiten – zu gewährleisten. Welche Verhaltensanforderungen an die beteiligten Verfassungsorgane im Einzelnen aus dieser Pflicht folgen, lässt sich kaum generell und abstrakt bestimmen. Jedenfalls ist die Pflicht verletzt durch bewusst falsche Etatansätze, aber auch durch ‘gegriffene’ Ansätze, die trotz naheliegender Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen zu erwartender Einnahmen oder Aus-

---

<sup>162</sup> Jarass (Fn. 6), Art. 110 Rn. 4b.

<sup>163</sup> Heintzen (Fn. 6), Art. 110 Rn. 23.

<sup>164</sup> Stern (Fn. 107), S. 1245; Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 115 m.w.N.

<sup>165</sup> Heintzen (Fn. 6), Art. 110 Rn. 24.

<sup>166</sup> Stern (Fn. 107), S. 1246.

<sup>167</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 115 m.w.N.

gaben vermissen lassen. Wie andere Prognosen sind auch die vielfach erforderlichen Einnahmen- und Ausgabenschätzungen nicht schon dann als Verstoß gegen das Wahrheitsgebot zu bewerten, wenn sie sich im Nachhinein als falsch erweisen. Sie müssen stets nur aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen ... Was dabei als vertretbar zu gelten hat, kann nur aufgrund einer Gesamtbewertung der konkreten Entscheidungssituation unter Berücksichtigung des betroffenen Sach- und Regelungsbereichs, der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung und deren Folgen sowie der verfügbaren Tatsachengrundlagen für die Prognose bestimmt werden.“<sup>168</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Grundsätze wird in der juristischen Literatur vor allem die Bildung globaler Minderausgaben als problematisch angesehen;<sup>169</sup> Gleiches gilt für globale Mehrausgaben.

Da bei Sondervermögen aber nur die Zuführungen oder die Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen und sie insoweit von der Veranschlagungspflicht freigestellt sind,<sup>170</sup> sind sie auch den Verfassungsgrundsätzen der *Haushaltsklarheit* und *Haushaltswahrheit* nur eingeschränkt unterworfen.<sup>171</sup> Aus dem Grundsatz der Haushaltswahrheit folgt die Pflicht zur Schätzgenauigkeit der Zuführungen an das Sondervermögen (näher zu den Anforderungen an die Prognose unter IV. 2. c). Ergänzend zu dem für den (Kern-)Haushalt geltenden Grundsatz der Haushaltsklarheit gilt für die Sondervermögen das Gebot der Bestimmtheit ihrer gesetzlichen Grundlage (dazu unter b).

---

<sup>168</sup> BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 104.

<sup>169</sup> Kube (Fn. 6), Art. 110 Rn. 116; Heintzen (Fn. 6), Art. 110 Rn. 25; Reimer (Fn. 6), Art. 110 Rn. 31 m.w.N.; Siekmann (Fn. 6), Art. 110 Rn. 55.

<sup>170</sup> Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 52, 57 f.

<sup>171</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 20; a.A. wohl Schmidt (Fn. 128), S. 1110 f., der annimmt, der Grundsatz der Haushaltsklarheit werde von einem Sondervermögen berührt, da aber der Wirtschaftsplan Teil des Haushaltsplans werde, bestehe hinreichende Klarheit über die Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens. Einfachgesetzlich besteht nach § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO, § 18 Abs. 2 Satz 2 HGrG die Pflicht, dem Haushaltsplan Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.

## cc) Jährlichkeitsprinzip

### (1) Allgemeines

Gem. Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV wird der Haushaltsplan für ein Haushaltsjahr oder mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt.<sup>172</sup> Das hierin begründete Jährlichkeitsprinzip (oder das Prinzip der Periodizität des Haushalts) ist in der historischen Erfahrung der frühkonstitutionellen Epoche begründet, in der mehrjährige Budgets die Regel waren.<sup>173</sup> Mit der Einführung jährlich befristeter Bewilligungen des Haushalts ist die Regierung zu einem „alljährlichen Bittgang zum Parlament“ gezwungen;<sup>174</sup> je kürzer die Periode ist, desto intensiver kann die Kontrolle sein.<sup>175</sup> Damit wird für das Parlament die Möglichkeit stetiger Einflussnahme auf die Staatsfinanzen geschaffen, es kann alljährlich neue finanzielle Schwerpunkte setzen und damit der Haushaltswirtschaft eine neue demokratische Legitimation vermitteln.<sup>176</sup> Der Periodizitätsgrundsatz wird damit als im Budgetrecht des Parlaments wurzelnd qualifiziert.<sup>177</sup> Längerfristige Haushaltsperioden sollen daher die Aussagekraft und Verbindlichkeit des Budgets beeinträchtigen, sodass das parlamentarische Budgetrecht im Kern berührt sei.<sup>178</sup> Da es mit zunehmender Länge des Veranschlagungszeitraums schwieriger werde, einigermaßen verlässliche Vorausschätzungen vorzunehmen, sei zudem der Grundsatz der Haushaltswahrheit berührt.<sup>179</sup> Auch längerfristige Finanzierungsvorhaben müssen daher „in den Titeln der Haushaltspläne für die einzelnen Perioden widerspiegelt werden“<sup>180</sup>. Mit dem Jährlichkeitsprinzip eng verbunden ist das Fälligkeitsprinzip, nach dem im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwarten sind und folglich kassenwirksam werden.<sup>181</sup> Es sichert die Realitätsgerechtigkeit der im Haushaltsplan aufgeführten Titel im Sinne einer Zeitgerechtigkeit ab, gewährleistet damit die effektive Bedeutung der Budget-

---

<sup>172</sup> Durch § 9 Abs. 1 HGrG als vorrangiges Bundesrecht ist der Zeitraum auf zwei Jahre begrenzt.

<sup>173</sup> *Stern* (Fn. 107), S. 1242 f.

<sup>174</sup> *Heintzen* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 9.

<sup>175</sup> *Pünder* (Fn. 18), Art. 109 Rn. 51.

<sup>176</sup> *Pünder* (Fn. 18), Art. 109 Rn. 51.

<sup>177</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 133.

<sup>178</sup> *Heun* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 28; ähnlich *Siekmann* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 61.

<sup>179</sup> *Siekmann* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 61; *Heintzen* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 9.

<sup>180</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 133.

<sup>181</sup> Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 7.



entscheidungen des Parlaments und wird daher als im Budgetrecht und somit als im Kern verfassungsrechtlich begründet qualifiziert.<sup>182</sup>

## (2) Kreditfinanzierte Sondervermögen

In Bezug auf das Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“<sup>183</sup> folgert *Schmidt*, zwar gebiete das Jährlichkeitsprinzip in Bezug auf Sondervermögen zunächst nur, dass eine jährliche Zuführung bzw. Ablieferung zu erfolgen habe, jedes Jahr ein Wirtschaftsplan aufzustellen sowie Rechnung zu legen sei; da das Sondervermögen aber in der Weise gebildet werde, dass die kreditfinanzierten Mittel noch im Jahr 2019 aus dem Landeshaushalt dem Sondervermögen zugeführt worden seien, ein Abruf der Mittel aber keinesfalls mehr noch im Jahr 2019, sondern erst in den Folgejahren geschehen könne (die Mittel also im Jahr 2019 eingenommen, aber erst im Jahr 2020 und später verwendet würden), gehe es nur um ein „Parken“ von Geldmitteln (die nicht der Schaffung dauerhafter Vermögenswerte dienten) über Jahresgrenzen hinweg. Eine solche Ausgestaltung des Sondervermögens verstoße gegen das Jährlichkeitsprinzip.<sup>184</sup>

Demgegenüber führt der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz<sup>185</sup> allgemein aus, nach der (zur „alten“ Schuldenregel ergangenen) verfassungsgerichtlichen Judikatur sei anerkannt, dass der Haushaltsgesetzgeber Rücklagen durch notlagenbedingte Kreditfinanzierung bilden bzw. aufstocken könne, sofern die vorsorgliche Mittelbereitstellung für künftige Haushaltsjahre der Finanzierung von Maßnahmen diene, die in einem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Krisenbewältigung stehen. Diese Rechtsprechung sei auf Fonds und Sondervermögen übertragbar. Seien die vom Haushaltsgesetzgeber angeführten Gründe für die haushaltsrechtlichen Maßnahmen gewichtig genug, könne eine Abweichung vom Grundsatz der Jährlichkeit, der darin begründet sei, dass die aktuellen Zuführungen an das Sondervermögen jedenfalls zu einem großen Teil erst in folgenden Haushaltsjahren ausgabenwirksam würden, gerechtfertigt sein. Es bestehe in Ermangelung eines verfassungsrechtlichen Verbots ein gewisser Spielraum des

---

<sup>182</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 151.

<sup>183</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ vom 13. Dezember 2019, GVBl./19, Nr. 56.

<sup>184</sup> *Schmidt* (Fn. 128), S. 1111; allg. kritisch *Gröpl* (Fn. 57), S. 2527.

<sup>185</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 19.

Gesetzgebers, die Grenzen der zeitlichen Bindung durch Ausnahmen über die strikte Jährlichkeit auszudehnen.<sup>186</sup>

### (3) *Beschränkung des Jährlichkeitsprinzips auf den Haushalt*

Die beiden dargestellten Ansichten setzen – in unterschiedlichem Maße – gedanklich voraus, dass Sondervermögen dem Jährlichkeitsprinzip unterfallen. Dies ist zu hinterfragen. Das Jährlichkeitsprinzip ist gem. Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV auf den Haushaltsplan bezogen. In Bezug auf Sondervermögen sind in diesen aber gem. Art. 101 Abs. 2 Satz 2 LV nur die Zuführungen oder Ablieferungen einzustellen. Daher nimmt auch *Schmidt* zunächst an, das Jährlichkeitsprinzip gebiete insoweit nur, dass eine jährliche Zuführung bzw. Ablieferung zu erfolgen habe. Art. 101 Abs. 2 Satz 2 LV enthält jedoch keine weitergehende Vorgabe dergestalt, dass den an Sondervermögen geleisteten Zuführungen jährliche Mittelabflüsse gegenüber zu stehen haben. Nur für den Einsatz der durch die einzelnen Haushaltstitel freigegebenen Mittel gilt die zeitliche Beschränkung der Bewilligung des (jährlichen) Haushaltsplans bzw. -gesetzes (§ 45 Abs. 1 Satz 1 LHO); werden sie im Haushaltsjahr nicht verausgabt, verfällt die Ermächtigung prinzipiell (vgl. 19 § LHO, § 15 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz [HGrG]).<sup>187</sup> Dagegen werden Sondervermögen regelmäßig für einen längeren Zeitraum gebildet. Die ihnen in einem Haushaltsjahr zugeführten Mittel werden entsprechend (auch) überjährig eingesetzt. Ein zwingendes – über die aus dem Jährlichkeitsprinzip für im Haushaltsplan veranschlagte Mittel folgende zeitliche *Beschränkung* des Mitteleinsatzes sogar noch hinausgehendes – verfassungsrechtliches („Fälligkeits-“) *Gebot*, einem Sondervermögen in einem Haushaltsjahr zugewiesene Mittel ganz oder in Höhe eines bestimmten, wesentlichen (?) Anteils bereits im selben Jahr zu verausgaben, existiert nicht<sup>188</sup> (die Mittel verfallen dementsprechend auch nicht). Das Jährlichkeitsprinzip ist in Bezug auf Sondervermögen daher nur insoweit wirksam, als es die im Haushaltsplan auszuweisenden Zuführungen und Ablieferungen betrifft;<sup>189</sup> erfasst werden zudem die auf Grundlage der Landeshaushaltsordnung dem Haushaltsplan beizu-

---

<sup>186</sup> Insoweit wird auf die Möglichkeit der Übertragbarkeit von Ausgaben für Investitionen nach § 19 Abs. 1 BHO verwiesen, Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 19, 8; ebenso Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 7.

<sup>187</sup> Zu dieser Beschränkung vgl. *Heun* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 24; *Siekmann* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 26.

<sup>188</sup> Dies gilt selbst für die einzelnen Haushaltstitel nicht, vgl. nur *Kube* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 66. m.w.N.

<sup>189</sup> Entsprechend hat auch der VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, Az. 20/10, juris, Rn. 30, 39, 41, 45, 63, trotz entsprechenden Vortrags der Verfahrensbeteiligten seine Entscheidung nicht auf eine Verletzung des Jährlichkeitsprinzips gestützt.

fügenden Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen (§ 26 Abs. 2 Satz 2 LHO, § 18 Abs. 2 Satz 2 HGrG).

#### **dd) Wirtschaftlichkeitsgrundsatz**

Nach dem in Art. 106 Abs. 2 LV verankerten Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,<sup>190</sup> das als Verfassungsgrundsatz qualifiziert wird,<sup>191</sup> gilt, dass entweder das erstrebte Ziel mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz oder mit den vorgegebenen Mitteln eine größtmögliche Zielverwirklichung erreicht werden soll. Hieraus resultiert in erster Linie das Erfordernis einer Kosten-Nutzen-Analyse (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung).<sup>192</sup> Inhaltliche Aufgabenpriorisierungen lassen sich nicht ableiten.<sup>193</sup>

In Bezug auf die Bildung von Sondervermögen hat das Wirtschaftlichkeitsgebot insofern praktische Bedeutung erlangt, als der VerfGH NRW angenommen hat, diesem unterliege auch die kreditfinanzierte Bildung von Sonderrücklagen und Sondervermögen. Grundsätzlich widerspreche eine Kreditaufnahme im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenüberstehe, wie im Falle der Bildung von Rücklagen und Sondervermögen. Dies gelte nicht nur dann, wenn es um allgemeine, sondern auch, wenn es um zweckgebundene besondere Rücklagen bzw. Mittel eines Sondervermögens gehe.<sup>194</sup> Dem Wirtschaftlichkeitsgebot sei „nicht schon dann genügt, wenn Mittel zweckgebunden für bestimmte Ausgaben in Folgejahren angesammelt werden sollen. Auch hierbei stellt sich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten die Frage, weshalb Kredite vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Zahlungsbedarfs aufgenommen werden, die vermeidbare Kreditfinanzierungskosten verursachen.“ Allerdings könne sich dies „im Einzelfall etwa dann als wirtschaftlich vertretbar erweisen, wenn in Folgejahren erhebliche Ausgaben abzusehen sind, die im Rahmen einzelner Haushaltsjahre nicht mehr finanzierbar sind und deshalb auf mehrere Jahre verteilt werden müssen.“ Das Wirtschaftlichkeitsgebot sei jedoch auch bei der konkreten Ausgestaltung derartiger Vorsorgemaßnahmen in den Blick

---

<sup>190</sup> Die Norm bezieht sich unmittelbar auf die Prüfung durch den Landesrechnungshof, gilt aber auch für die Aufstellung des Haushaltsplans; vgl. *Stern* (Fn. 107), S. 1251; *Kube* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 153; *Gröpl* (Fn. 57), S. 2526 m.w.N.

<sup>191</sup> VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, Az. 20/10, juris, Ls. 4.

<sup>192</sup> *Stern* (Fn. 107), S. 1251 f.; *Kube* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 152.

<sup>193</sup> *Kube* (Fn. 6), Art. 110 Rn. 154.

<sup>194</sup> Hierauf weist *Gröpl*, Bonner Kommentar, Stand: 174. Aktualisierung Sept. 2015, Art. 110 Rn. 216, zutreffend hin.

zu nehmen. Es verpflichte „auch den Haushaltsgesetzgeber, der auf Grund anderweitiger gesetzlicher Verpflichtungen Sonderrücklagen und Sondervermögen bildet, wenn diese aus einem kreditfinanzierten Haushalt erfüllt werden müssen. Erst recht gilt es für den Haushaltsgesetzgeber, der Rücklagenbildungen vorsieht, die nicht bereits auf gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen beruhen.“<sup>195</sup> Allein das Bestreben, in künftigen Haushaltsjahren einen größeren finanziellen Gestaltungsspielraum für andere politische Ziele zu gewinnen, biete keine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für eine unwirtschaftliche kreditfinanzierte Rücklagenbildung.<sup>196</sup>

Dieser Gedanke der Judikatur des VerfGH NRW dürfte zunächst auch in Bezug auf die notlagenbedingte Kreditfinanzierung von Sondervermögen übertragbar sein. Fallen Kreditkosten vorzeitig dann an, wenn die Kreditmittel noch gar nicht zur Finanzierung entsprechender Maßnahmen benötigt werden, und kommt alternativ eine spezifische Kreditaufnahme im jeweiligen Haushaltsjahr in Betracht (woran regelmäßig kein Zweifel bestehen dürfte), handelt es sich im Sinne einer Kosten-Nutzen-Relation um „verlorene“ Aufwendungen. Zutreffend ist daher ausgeführt worden, unter Geltung des Wirtschaftlichkeitsgebotes gehe es in derartigen Fällen um die Frage, ob es unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vertretbar sei, Kredite vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Zahlungsbedarfs (der Kassenwirksamkeit) aufzunehmen, die vermeidbare Kreditfinanzierungskosten verursachten.<sup>197</sup>

Voraussetzung für die Annahme der Unwirtschaftlichkeit derartiger Fallgestaltungen ist allerdings, dass Kreditkosten oder andere Kosten wie Verwahrensentgelte – auch unter Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten des Liquiditätsmanagements, soweit diese verfassungsrechtlich zulässig sind<sup>198</sup> – überhaupt anfallen, was zuvörderst vom Zinsniveau abhängt.<sup>199</sup> Aber auch wenn derartige Kosten anfallen, ist nicht zugleich unbedingt ein Ver-

---

<sup>195</sup> VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, Az. 20/10, juris, Rn. 97.

<sup>196</sup> VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, Az. 20/10, juris, Rn. 102.

<sup>197</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 18.

<sup>198</sup> Diese Frage kann im Rahmen des Gutachtens nicht näher betrachtet werden. Illustrativ und kritisch zu Buchungsgrößen und der Möglichkeit, von der Kreditemächtigung erst zum Zeitpunkt der jeweiligen Finanzierungserforderlichkeit Gebrauch zu machen, *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 373 ff., 377 f.; vgl. auch *Rodi*, Bonner Kommentar, Stand: 115. Aktualisierung Dez. 2004, Art. 109 Rn. 217.

<sup>199</sup> *Rodi* (Fn. 198), Art. 109 Rn. 217; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 14 mit Fn. 50; *Leisner-Egensperger*, Rechtsgutachten zur Bildung von Rücklagen im

fassungsverstoß anzunehmen. Vielmehr ist zu fragen, ob sich mit der „vorzeitigen“ Aufnahme der Kreditmittel und ihrer Zuführung an ein Sondervermögen bestimmte Vorteile in Bezug auf die Überwindung der Notlage ergeben, die diese Kosten rechtfertigen können. Ist dies der Fall, kann entweder angenommen werden, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip gar nicht beeinträchtigt wird, weil sich die Kreditkosten auf eine Maßnahme beziehen, die zur Überwindung der Notlage beizutragen vermag, oder aber man nimmt zwar eine Beeinträchtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes an, prüft aber, ob diese nach Maßgabe der Höhe der tatsächlichen Kosten angemessen zu dem durch die Bildung eines Sondervermögens erreichten Effekts für die Überwindung der Notlage ist.<sup>200</sup> Der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz hat hierzu ausgeführt, das Wirtschaftlichkeitsgebot stehe der Bildung eines Sondervermögens nur dann entgegen, „wenn vermeidbare Kreditfinanzierungskosten in einem Ausmaß zu erwarten sind, die außer Verhältnis zu den vom Gesetzgeber für die Errichtung des Vermögens angeführten Sachgründe stehen. Dies dürfte aufgrund des historischen Ausmaßes der Corona-Krise und vor dem Hintergrund der derzeitigen sog. ‘Nullzins-Politik’ der Europäischen Zentralbank vorliegend ausscheiden.“<sup>201</sup>

## **b) Gesetzliche Grundlage, Bestimmtheitsgebot**

Die Bildung von Sondervermögen sowie deren wesentliche Änderung steht nach herrschender Meinung unter dem aus dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG herzuleitenden Vorbehalt des förmlichen (Parlaments-)

---

Haushalt, August 2019, im Auftrag des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 33 ff.; das Gutachten findet sich hier:

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-196.pdf>;

auch für diesen Fall explizit ablehnend *Korioth* (Fn. 2), S. 29, da hier eine Vorwegnahme der Haushaltspolitik kommender Jahre erfolge.

<sup>200</sup> Anschaulich *Gröpl* (Fn. 33), S. 35 und S. 48-51.

<sup>201</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 77), S. 18; im Ergebnis ebenso Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 12 f.

Gesetzes;<sup>202</sup> soweit sich die juristische Literatur überhaupt zu der Frage verhält, wird zudem gefordert, dass dieses Gesetz dem Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen habe<sup>203</sup>.

Der Bestimmtheitsgrundsatz und die sog. Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber in grundlegenden Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss, sind allerdings vor allem für das Staat-Bürger-Verhältnis entwickelt worden.<sup>204</sup> Angesichts der mit der Bildung von Sondervermögen verbundenen Ausgliederung eines Teils der dem Haushaltsgesetzgeber vermittleits seines Budgetrechts zukommenden Kontrollrechte und Steuerungsmöglichkeiten und der damit einhergehenden partiellen Verlagerung einer der Kernkompetenzen der Legislative,<sup>205</sup> sind die in der juristischen Literatur erhobenen Forderungen jedoch nachvollziehbar, die erhebliche Bedeutung der Entscheidung<sup>206</sup> im Sinne der Wesentlichkeitstheorie ist im Falle der Bildung eines Sondervermögens zur Überwindung einer Notlage gegeben.

Das jeweilige Errichtungsgesetz<sup>207</sup> muss, orientiert an Sachbereich und Regelungsgegenstand,<sup>208</sup> die wesentlichen Regelungen selbst treffen, die dem Bestimmtheitsgebot genügen; in Bezug auf Sondervermögen rechnen hierzu Errichtung, Aufgabe, Finanzierung und Art der Bewirtschaftung<sup>209</sup> sowie die Stellung im Rechtsverkehr, ggf. eine Beteiligung des Landtages. Vor allem sind die Zwecke (bzw. die Mittelverwendungen) des Sondervermö-

---

<sup>202</sup> Kube (Fn. 6); Art. 110 Rn. 107 m.w.N.; Gröpl (Fn. 194), Art. 110 Rn. 168; Jarass (Fn. 6), Art. 110 Rn. 4a; Heintzen (Fn. 6), Art. 110 Rn. 14; Siekmann (Fn. 6), Art. 110 Rn. 53; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 630 ff.; Nebel (Fn. 18), Art. 110 Rn. 45; Piduch, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Auf., Stand 45. Erg.Lfg. 2011, § 113 Rn. 1; Lichdi/Harzendorf (Fn. 23), S. 203; differenzierend für Bundesbetriebe unter Hinweis auf § 26 Abs. 1 BHO Puhl (Fn. 78), S. 175 ff., m.w.N. auch der Gegenmeinung.

<sup>203</sup> Hillgruber/Drüen (Fn. 123), Art. 110 Rn. 59; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz „Verfassungsrechtliche und haushaltsrechtliche Zulässigkeit der Bildung einer Rücklage im Haushaltsjahr 2007 und eines Sondervermögens im Haushaltsjahr 2008“ WD 1-1/52-1565, S. 31 f. Das Gutachten findet sich hier:

[https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten\\_WD/15.\\_Wahlperiode/2008-04-24\\_-\\_CDU\\_-\\_Verfassungsrechtliche\\_und\\_haushaltsrechtliche\\_Zulaessigkeit\\_der\\_Bildung\\_einer\\_Ruecklage\\_im\\_Haushaltsjahr\\_2007\\_und.pdf](https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/15._Wahlperiode/2008-04-24_-_CDU_-_Verfassungsrechtliche_und_haushaltsrechtliche_Zulaessigkeit_der_Bildung_einer_Ruecklage_im_Haushaltsjahr_2007_und.pdf).

<sup>204</sup> Vgl. nur Jarass (Fn. 6), Art. 20 Rn. 71 f.

<sup>205</sup> Eingehend Lichdi/Harzendorf (Fn. 23), S. 203, die auch auf die durch die Sondervermögen erfolgende Saldierung hinweisen; Puhl (Fn. 78), S. 180; allg. vgl. BVerfG, Beschl. vom 27. Nov. 1990, Az. 1 BvR 402/87, juris, Rn. 74; BVerfG, Urt. vom 8. April 1997, Az. 1 BvR 48/94, juris, Rn. 157.

<sup>206</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 5. Mai 2020, Az. 2 BvR 859/15 u.a., juris, Rn. 104; Jarass (Fn. 6), Art. 20 Rn. 76a m.w.N.

<sup>207</sup> Neben den §§ 26 Abs. 2 Satz 2, 113 LHO und den einschlägigen Normen des HGrG.

<sup>208</sup> BVerfG, Beschl. vom 13. Juli 2004, Az. 1 BvR 1298/94 u.a., juris, Rn. 147.

<sup>209</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz (Fn. 203), S. 32.

gens möglichst genau festzulegen, um den Mitteleinsatz inhaltlich vorzugeben. Denkbar sind insoweit auch Priorisierungen inhaltlicher Natur bzw. die Zuweisung entsprechender Finanzmittel in absoluten Beträgen zu bestimmten Zwecken des Sondervermögens.<sup>210</sup>

### **c) Missbrauchsgrenze**

Als Schranke der Bildung eines Sondervermögens kommt schließlich das Missbrauchsverbot in Betracht. Dieses „zielt nicht gegen eine subjektive Motivationslage des Entscheidungsträgers, sondern objektiv gegen eine Haushalts- und Organisationsentscheidung, die die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundregeln grundlos leerlaufen lässt. Es geht insoweit nur um die Abwehr des grob und evident Unangemessenen: Die Verselbständigung gegenüber dem Bundeshaushalt darf nicht Selbstzweck, ihr Ziel nicht lediglich die Umgehung der allgemeinen Haushaltsvorschriften sein – insbesondere der Verpflichtung zur Mittelveranschlagung, der Unterwerfung unter die Finanzkontrolle und der Begrenzungen der Kreditaufnahme. ... Im Übrigen aber ist eine Durchbrechung des Einheitsprinzips durch die Verlagerung von Aufgaben und Mitteln auf ... Sondervermögen ... rechtlich grundsätzlich zulässig, solange sich dafür überhaupt vernünftige Gründe finden lassen. Das wird fast immer der Fall sein: Besondere Aufgaben und Wirtschaftsweisen ... mögen eine höhere Flexibilität als in der Haushaltskameralistik gewährt nahelegen, kleinere Haushalte die Einnahmen sicherer und effektiver den zu bestreitenden Aufgaben zuordnen und wegen des geringeren Verfahrensaufwandes eine zeitnähere und damit genauere Planung ermöglichen.“<sup>211</sup>

## **2. Beschlussfassung durch den Landtag über die Notlage bei Bildung eines Sondervermögens**

„Erfordert die Bewältigung einer Notsituation Maßnahmen, die über mehrere Jahre hinweg zu finanzieren sind, stellt sich die Frage, ob eine Gesamtbetrachtung der Belastungen vorgenommen wird, oder ob für jedes Haushaltsjahr einzeln die Erheblichkeit der Belastung zu prüfen ist. Da mit zeitlicher Distanz zum Eintritt des Ereignisses häufig auch die

---

<sup>210</sup> Vgl. etwa in Hessen § 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020, GVBl. S. 482; in Rheinland-Pfalz § 2 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, vom 23. September 2020, GVBl. S. 452.

<sup>211</sup> Puhl (Fn. 78), S. 174 f.

erforderlichen Beträge der Folgenbeseitigung abnehmen, spricht dies für eine isolierte Betrachtung der einzelnen Haushaltsjahre.“<sup>212</sup>

Diese Aussage von *Nebel* stellt, soweit ersichtlich, die einzige Befassung in der juristischen Literatur mit der Frage dar, wie im Falle einer mehrere Jahre lang haushaltswirksam werdenden Notlage zu verfahren ist (einschlägige Rechtsprechung existiert nicht).<sup>213</sup> Für diese Ansicht ist einerseits vor allem anzuführen, dass sie sich auf den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit (s.o. III. 1. a cc) stützen kann. Wie dort bereits dargestellt wurde, ist dieser Grundsatz Ausfluss des Budgetrechts des Parlaments und von erheblicher Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle der Regierung. Die jährliche Festsetzung und Zweckbestimmung der im jeweiligen Haushaltsjahr zur Überwindung der Notlage (noch) in Ansatz zu bringenden Beträge zwingt die Regierung dazu, diese wiederholt zu überprüfen, offenzulegen und ggf. gegen Kritik zu verteidigen. Die im Ergebnis des parlamentarischen Diskurses mit dem Haushaltsgesetz getroffene Entscheidung legitimiert den Mitteleinsatz von neuem konkret.

Diesem Aspekt ist im hier interessierenden Zusammenhang der Bildung eines Sondervermögens und der hiermit einhergehenden möglichen Einschränkungen der parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten erhebliches Gewicht beizumessen. Das gilt umso mehr, je höher die zu veranschlagenden Mittel ausfallen (eine „erhebliche“ Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ist ja ohnehin Voraussetzung der Kreditaufnahme) und je länger sich der betrachtete Zeitraum erstreckt, da die Übertragung der Kompetenz zur Konkretisierung der Verwendung erheblicher Finanzmittel entsprechend mehr Gewicht erlangt und die parlamentarische Einflussnahme auf das Regierungshandeln umso länger eingeschränkt ist.

Für den dargestellten Ansatz spricht weiter, dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme eine Abweichung von Art. 103 Abs. 1 LV darstellt, der sich auf den jährlich erforderlichen Haushaltsausgleich bezieht. Das Prinzip der Jährlichkeit wird also insoweit aufgegriffen, als die Notlage die Ausnahme vom Verbot des Haushaltsausgleichs ohne Kredite für jedes Haushaltsjahr rechtfertigen muss.

---

<sup>212</sup> *Nebel* (Fn. 18), Art. 109 Rn. 18; zur alten Schuldenregel *Tappe* (Fn. 198), S. 309, 313 f.

<sup>213</sup> Vgl. aber auch *Gröpl*, (Fn. 33), S. 45; *Korioth* (Fn. 2), S. 23 f.



Andererseits ist der Wortlaut des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV durchaus dafür offen, auch eine längerfristig andauernde Notlage als solche zu erfassen. Hier wird zunächst ausgeführt, „im Fall“ von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen könne eine Kreditaufnahme erfolgen. Dies legt eine Betrachtung der Situation in ihrem gesamten sachlichen und zeitlichen Umfang nahe. Die Abweichung von dem Verbot der Nettokreditaufnahme kann des Weiteren aufgrund „eines“ Beschlusses erfolgen, der mit „einem“ Tilgungsplan zu verbinden ist; diese Wortwahl schließt jedenfalls einen umfassenden, auch mehrere Haushaltsjahre erfassenden Beschluss des Landtages nicht aus.

Eine mehrere Haushaltsjahre betreffende Beschlussfassung widerspricht auch nicht dem Sinn und Zweck des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, der darauf gerichtet ist, dem Land in der Notlage einen finanziellen Handlungsspielraum zu schaffen, der sonst nicht bestünde. Ob dieser Spielraum sich nur auf ein Jahr oder auf mehrere Jahre bezieht, hängt aber von den Erfordernissen der Notlage selbst ab.

Schließlich spricht Art. 101 Abs. 2 Satz 2 LV, der die Errichtung von Sondervermögen mit Verfassungsrang ausstattet, für die Annahme der Zulässigkeit bzw. Notwendigkeit eines überjährig wirkenden Beschlusses. Wenn Finanzmittel zur Überwindung einer Notlage in einem Sondervermögen gebündelt werden dürfen, was gerade erfolgt, um eine mehrjährige Verwendungsmöglichkeit zu gewährleisten, ist es folgerichtig, auch den Beschluss nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV auf diese Konstellation zu beziehen. „Aufgrund“ dieses Beschlusses wird die Abweichung ermöglicht, wird in der Folge die Kreditermächtigung (in voller Höhe der für die mehrjährige Ausstattung des Sondervermögens erforderlichen Mittel) erteilt, wird die Zuführung an das Sondervermögen veranschlagt, wird das Errichtungsgesetz beschlossen und wird schließlich der die gesamte Kreditsumme erfassende Tilgungsplan aufgestellt. Ein Auseinanderfallen von Beschluss und aus ihm abgeleiteten Folgen erscheint daher nicht sachgerecht.

Nimmt man daher im Ergebnis an, mit dem Beschluss nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV solle ggf. festgestellt werden, dass die Notlage bzw. ihre Überwindung mehrere Jahre andauern wird, könnte dem Jährlichkeitsgedanken immerhin dadurch Rechnung getragen werden, dass der Landtag zugleich mit diesem ersten Beschluss die (haushalts-)jährliche Überprüfung der Voraussetzungen desselben und eine ebenfalls jährliche Erneuerung des Beschlusses (bestätigende oder abändernde Beschlussfassung) festlegt.

Ein derartiges Vorgehen sollte jedenfalls in solchen Fällen ins Auge gefasst werden, in denen die Prognose zur Entwicklung der Notlage und ihrer finanziellen Folgen besonderen Unwägbarkeiten unterworfen ist. Dies kann naturgemäß vor allem dann der Fall sein, wenn die Prognose für einen längeren Zeitraum aufgestellt wird. Sofern der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen Darlegungspflichten (sogleich IV.) in Bezug auf den gesamten von dem Beschluss erfassten (Notlagen-)Zeitraum nur noch rudimentär nachkommen kann, aber dennoch ein Sondervermögen errichten will, wird er zu einer solchen Ausgestaltung aufeinander aufsetzender Beschlüsse wohl auch von Verfassungs wegen verpflichtet sein.

### **3. Zwischenergebnis**

Der Bildung eines Sondervermögens zur Überwindung einer Notlage und ihrer Folgen stehen keine grundsätzlichen Bedenken entgegen. Das Errichtungsgesetz muss dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen und insbesondere den Zweck und den Mitteleinsatz vorgeben. Der verfassungsrechtlich begründeten Sonderstellung der Sondervermögen entsprechend finden die Haushaltsgrundsätze, insbesondere auch der Grundsatz der Jährlichkeit, nur eingeschränkte Anwendung. Die Bildung von Sondervermögen unterliegt daher auch keinen spezifischen Rechtfertigungserfordernissen, die über das Erfordernis der Erfüllung eines bestimmten Zwecks hinausgehen, sondern steht dem Gesetzgeber, vorbehaltlich der Beachtung des Missbrauchsverbots, prinzipiell frei. Werden die Zuführungen an das Sondervermögen zur Deckung eines überjährigen Finanzbedarfs des Sondervermögens kreditfinanziert, kann allerdings das Wirtschaftlichkeitsgebot verletzt sein, wenn dies mit (Zins- oder Verwahr-)Kosten verbunden ist und diese sich nicht aufgrund von mit der Bildung des Sondervermögens für die Überwindung der Notlage und ihrer Folgen verbundenen Vorteilen rechtfertigen lassen.

Der vom Landtag zu treffende Beschluss über die Notlage sollte sich im Falle der Errichtung eines auf mehrere Jahre angelegten Sondervermögens auf die gesamte avisierte Dauer beziehen, damit der zeitliche Rahmen des Beschlusses auf der einen Seite und der aufgrund dieses Beschlusses erfolgenden finanzpolitischen Maßnahmen auf der anderen Seite nicht auseinanderfällt. Ist die Prognose zur (zeitlichen) Entwicklung der Notlage mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, besteht eine Verpflichtung des Landtages, den Beschluss jährlich zu überprüfen und neu zu fassen.

#### **IV. Frage 4: Anforderungen an die Prognose zum Kreditvolumen und zur Dauer einer Notlage**

##### **1. Wechselwirkung zwischen Einschätzungsprärogative und Prognose**

Die an die Prognose zu stellenden Anforderungen korrespondieren mit der Weite des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers in der jeweiligen Notlage. Begründet wird die Einräumung einer Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers mit den in der Notlage bestehenden Unsicherheiten tatsächlicher Natur (s. o. I. 3. b) aa)). Regelmäßig können weder die Regierung noch das Parlament und schon gar nicht ein Verfassungsgericht bereits bei Eintritt der Notlage präzise die drohenden Schäden und den mit der Überwindung und der Beseitigung der Folgen der Notlage verbundenen Aufwand benennen und beziffern. Eine verfassungsnormative Bestimmtheit der vorgenannten Parameter im Einzelfall ist damit nicht gegeben. Die Einschätzungsprärogative entspricht vielmehr den jeweils konkret bestehenden tatsächlichen Unsicherheiten und bezieht sich auf die voraussichtliche Dauer der Notlage, auf die mit ihr voraussichtlich verbundenen Gefahren und Schäden, auf die Art, die Tauglichkeit und das Maß der zur Überwindung der Notlage zu ergreifenden Maßnahmen und damit auf die hieraus resultierenden finanziellen Folgen (sowie auf den sinnvollen Zeitpunkt der Einleitung tauglicher Gegenmaßnahmen).<sup>214</sup>

Der Einschätzungsspielraum kann sich auf unmittelbar sichtbare Folgen etwa einer Naturkatastrophe beziehen, aber auch auf die wirtschaftlich-sozialen Folgen eines exogenen ökonomischen Schocks; die erforderliche Bestimmtheit der Prognosen ist hierdurch bedingt.

Singuläre, kurzfristig auftretende Ereignisse, die vor allem zu Schäden etwa an einer Vielzahl von Sachwerten führen, wie dies z. B. bei einem „Jahrhundert-Hochwasser“ der Fall sein kann, sollten regelmäßig deutlich einfacher, wenn auch zunächst ggf. nur grob kalkulierbar sein. In solchen Fällen ist der Spielraum des Gesetzgebers auch bzgl. der Höhe der Kreditaufnahme entsprechend geringer und hat die Prognose recht genau auszufallen.

In einer nicht derart begrenzten Situation, wie sie mit der aktuellen Pandemie gegeben ist, kann aber bereits die „erste Stufe“ der vom Gesetzgeber zu treffenden Einschätzung bzgl. der unmittelbar erforderlich werdenden Maßnahmen zur Abwehr der direkten Gefähr-

---

<sup>214</sup> Ch. Mayer (Fn. 10), S. 289.

dungslage mitsamt ihren finanziellen Folgen eher offen sein. Das gilt etwa hinsichtlich der Feststellung des Bedarfs an medizinischen sächlichen und personellen Kapazitäten zur Abwehr der unmittelbaren (Krankheits-)Folgen der Notlage für die Gesundheit der Bevölkerung. Hinzu kommen weitere, mittelbarere, aber noch auf die Abwehr von Gesundheitsgefahren bezogene Bedarfe, wie sie etwa zur Ausstattung der Schulen mit Mitteln für einen etwaig erforderlich werdenden Online-Unterricht oder für entsprechende hygienische (gebäudetechnische) Maßnahmen in den Schulen oder sonstigen öffentlichen Gebäuden, im ÖPNV und anderenorts bestehen. Diese sind eher nur überschlägig prognostizierbar.

Noch höhere Anforderungen an den Gesetzgeber stellt die Bewertung der ökonomischen Folgen einer derartigen – in sachlicher und zeitlicher Hinsicht schwer oder kaum noch abzuschätzenden – Pandemie. Hier sind ökonomische Bestandsaufnahmen zu treffen, Entwicklungslinien zu bestimmen und komplexe wirtschaftspolitische Entscheidungen zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Strukturen zu treffen. Gleiches gilt für die sozialen und soziokulturellen Auswirkungen, soweit diesen vom Land originär oder im Falle überforderter primärer Träger (auch) zu begegnen ist. Letztlich handelt es sich hier um politische Leitungsentscheidungen, die von der Landesregierung initiiert und vom Landtag als Haushaltsgesetzgeber (mit-)verantwortet werden. Der Einschätzungsspielraum ist entsprechend weit.

## **2. Prognose und Darlegensobliegenheiten**

In der juristischen Literatur werden an die Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV Darlegensobliegenheiten des Haushaltsgesetzgebers geknüpft, ohne dass dieser Aspekt eine vertiefte Behandlung erführe. Im Wesentlichen werden Elemente der Begründung der verfassungsgerichtlichen Judikatur zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts übernommen, ohne dass aber auf die zur Notlage nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG, Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV bestehenden Unterschiede vertieft eingegangen würde. Auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages beschränken sich auf die Aussage, es sei eine „sachgerechte“ Diagnose über das Vorliegen einer Notlage und eine „begründete“ Prognose, dass durch die Kreditaufnahme das Ziel der Bewältigung der Notlage erreicht werden könne, erforder-

lich.<sup>215</sup> Im Rahmen dieses Gutachtens können folgende weiterführende Hinweise gegeben werden.

**a) Keine Darlegung zu Konsolidierungspotentialen oder zur Generationengerechtigkeit**

Zunächst ist festzuhalten, dass sich Darlegungspflichten des Gesetzgebers nur auf die Diagnose der Situation und auf die Zweckgerichtetheit und Geeignetheit der mit der Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen beziehen können, nicht hingegen darauf, dass bestimmte Konsolidierungsbemühungen, die für den Gesetzgeber, wie dargestellt (I. 3. b) bb) (1)), bei der Entscheidung über die Kreditfinanzierung von Notlagen nicht verpflichtend sind, ausnahmsweise unterbleiben können. Aus demselben Grunde besteht keine Pflicht darzulegen, dass die Kreditaufnahme angemessen ist, etwa unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit.

**b) Pflicht zur Begründung von Gesetzen**

Die Frage, ob das Parlament bestimmte Begründungspflichten treffen, wird zuvörderst im Zusammenhang mit seiner Legislativfunktion gestellt. Ob und inwieweit der Gesetzgeber dazu verpflichtet ist, seine Gesetze zu begründen, wird durchaus differenziert beantwortet. Eine allgemein, vom konkreten Einzelfall gelöst bestehende Pflicht des Gesetzgebers zur Gesetzesbegründung wird gemeinhin abgelehnt. Der Gesetzgeber, so wird pointiert ausgeführt, „schulde(t) nämlich grundsätzlich nichts anderes als das Gesetz“.<sup>216</sup> So, wie die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle sich allein auf die Kontrolle der Norm zu beschränken habe, sei vom Gesetzgeber auch nur das verfassungsgemäße Gesetz, nicht aber die verfassungsgemäße Begründung gefordert.<sup>217</sup>

Entsprechend hat das Landesverfassungsgericht in seinem Privatschulurteil ausgeführt, aus der Landesverfassung ergebe sich kein allgemeiner Begründungs- oder Darlegungs-

---

<sup>215</sup> Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 77), S. 6.

<sup>216</sup> Vgl. Höfling (Fn. 105), S. 298 m.w.N.

<sup>217</sup> Höfling (Fn. 105), S. 298.

zwang für gesetzgeberische Entscheidungen, und ein solcher folge auch nicht aus den Vorschriften der Art. 75 ff. LV.<sup>218</sup>

### c) Darlegungsobliegenheiten

Die Darlegungsobliegenheiten des (Haushalts-)Gesetzgebers mögen zwar von ihrer Zielstellung her von denen zur Begründung von Gesetzen zu unterscheiden sein,<sup>219</sup> sie sollten aber vor dem Hintergrund dieser „zurückhaltenden“ (brandenburgischen) Verfassungslage (bzw. Verfassungsgerichtsbarkeit) streng als Korrelat<sup>220</sup> der dem Gesetzgeber zukommenden Einschätzungsprärogative verstanden und auf dasjenige begrenzt werden, was notwendig ist, um der Verfassungsgerichtsbarkeit die Überprüfung der Einhaltung des dargestellten (I. 3. b aa, 4.) gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums im Sinne einer Plausibilitätskontrolle zu ermöglichen. Dabei können die Anforderungen, die die Judikatur des BVerfG und verschiedene Landesverfassungsgerichte an die finanzverfassungsrechtlichen Darlegungspflichten des Gesetzgebers unter Geltung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. gestellt hat, in den Blick genommen werden.

Das BVerfG<sup>221</sup> hat angenommen, den Gesetzgeber treffe im Gesetzgebungsverfahren eine Darlegungslast für die Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F., die mit dem ihm eingeräumten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum korrespondiere.<sup>222</sup> Die Darlegungspflicht trage dazu bei, die Inanspruchnahme der Ausnahmebefugnis zu erhöhter Kreditaufnahme trotz des Fehlens eindeutiger materiell-rechtlicher Vorgaben auf Ausnahmefälle zu beschränken und so ihren Ausnahmecharakter zu sichern; die Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs finde damit „ein Stück weit“ ihren Ausgleich in formell-verfahrensmäßigen Anforderungen. Die Darlegungspflicht betreffe die Frage, dass, aus welchen Gründen und in welcher Weise von der Befugnis des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG a.F. Gebrauch gemacht werde. Im Einzelnen bedürfe es einer Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört sei; weiter

---

<sup>218</sup> Vgl. insbesondere VerfG Bbg, Urt. vom 12. Dez. 2014, Az. 31/12, juris, Rn. 154 ff.; besondere Aufklärungspflichten des Gesetzgebers werden ebenfalls relativiert, Rn. 161.

<sup>219</sup> *Tappe* (Fn. 198), S. 304: Normkonkretisierung statt Auslegungshilfe.

<sup>220</sup> LVerfG MV, Urt. vom 7. Juli 2005, Az. 7/04, juris, Rn. 69; *Ch. Mayer* (Fn. 10), S. 280.

<sup>221</sup> BVerfG, Urt. vom 18. April 1989, Az. 2 BvF 1/82, juris, Rn. 94-96; bestätigt in BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn. 131; hierzu *Höfling* (Fn. 105), S. 297 f.

<sup>222</sup> Der VerfGH NRW, Urt. vom 12. März 2013, Az. 7/11, juris, Rn. 70, 72, leitet die Darlegungslast aus dem Ausnahmecharakter der Befugnis zur Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze her.

müsse die Absicht dargelegt werden, diese Störung durch die erhöhte Kreditaufnahme abzuwehren; und schließlich sei eine begründete Prognose anzustellen, dass und wie durch erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden könne, sie also zur Abwehr der Störung geeignet sei. Hierbei sei ggf. die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik darzulegen. Falls der Haushaltsgesetzgeber entgegen der bisherigen Finanzplanung handele, habe er dies zu begründen. Er habe zu erkennen zu geben, ob er mit der Beurteilung der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung (genannt wurden der Finanzplanungsrat, der Konjunkturrat, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Deutsche Bundesbank) übereinstimme oder aus welchen Gründen er abweiche.

Die Wahrung einer bestimmten Form der Darlegungen gibt das BVerfG nicht vor. „Jegliche Stellungnahmen und Erklärungen der an der Haushaltsgesetzgebung beteiligten Organe im Gesetzgebungsverfahren, auch in den Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates“ seien geeignet. Die Darlegungen müssten allerdings „erkennbar machen, daß die parlamentarische Mehrheit mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes die Verantwortung auch für die Begründung der erhöhten Kreditaufnahme übernimmt.“ Dem BVerfG obliege im Streitfall die Prüfung, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar sei. In Fällen, in denen die Eignung zweifelhaft erscheine, werde die Eignungsprüfung des BVerfG im Hinblick auf den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers maßgeblich darauf abstellen, ob er seine Einschätzungen und Beurteilungen in dem für eine Überprüfung erforderlichen Umfang dargelegt habe.<sup>223</sup>

Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder, die sich ebenfalls auf die vor-malige Rechtslage der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bezieht und die Judikatur des BVerfG zugrunde legt, geht zum Teil über diese hinaus und verlangt vor allem, dass die Eignung der Kreditaufnahme zur Störungsabwehr durch Benennung von Inhalt und Umfang bestimmter arbeitsmarkt- oder wirtschaftspolitischer Maßnahmen und

---

<sup>223</sup> Vgl. zu einer derartigen Überprüfung, bei der das BVerfG maßgeblich auch auf Stellungnahmen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abstellte, BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007, Az. 2 BvF 1/04, juris, Rn.145 ff.

durch die Angabe, welcher Ausgleichseffekt im jeweiligen Haushaltsjahr erwartet wird, konkretisiert wird.<sup>224</sup>

Die Vorgaben des BVerfG lassen sich zwar nicht ohne Weiteres auf die im Falle des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV für den Haushaltsgesetzgeber bestehenden, mit seinem spezifischen Einschätzungsspielraum korrespondierenden Darlegungspflichten übertragen. Insbesondere kann ein fiskalisch bedeutsamer Unterschied zwischen den wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen, die auf Grund des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG a.F. eingeleitet wurden, und den im Zuge einer Notlage ergriffenen Maßnahmen bestehen, wenn die Mittelvergabe in den Förderrichtlinien an enge (Antrags-)Voraussetzungen gebunden ist, so dass eine gegebene Kreditlinie nicht unbedingt ausgeschöpft wird, weil die Prognosen zu pessimistisch waren.<sup>225</sup> Damit wäre das mit einer zu hoch greifenden Schätzung verbundene finanzielle Risiko entsprechend abgesenkt.

Die Aussagen des BVerfG können aber wegen der strukturell vergleichbaren Rechtslage – in beiden Fällen ist die Kreditaufnahme mit einer (wenn auch je spezifisch zu bestimmenden) Einschätzungsprärogative verbunden – den Ausgangspunkt bilden, von dem aus mit Blick auf die in der jeweiligen Notlage bestehenden, ggf. tatsächlich nur eingeschränkten Möglichkeiten zur validen Untersetzung einer Prognose je nach Lage der Dinge mehr oder weniger erhebliche Abstriche zu machen sein können. Für die Beurteilung des jeweiligen Einzelfalls ist vor allem die Aussage des BVerfG ernst zu nehmen, dass die Erfüllung der Darlegungslast durch den Gesetzgeber das Pendant zu seiner Einschätzungsprärogative ist, die der hiermit ggf. einhergehenden Weite seiner Handlungsmöglichkeiten ein verfahrensrechtliches Gegengewicht entgegenstellt.

Daher kann für den Umfang der Darlegungspflicht grob wie folgt unterschieden werden: Ist aufgrund der eingetretenen Notlage eine sehr schnelle Reaktion zur Gefahrenabwehr erforderlich, ggf. auch in der Form eines „ersten Schrittes“, die langwierige Entscheidungsfindungsprozesse weitgehend ausschließt, sind die Anforderungen an die Prognose und

---

<sup>224</sup> NdsStGH, Urt. vom 10. Juli 1997, Az. 10/95, juris, Rn. 51, 63 f.; VerfGH Bln, Urt. vom 31. Okt. 2003, Az. VerfGH 125/02, juris, Rn. 55 f.; LVerfG MV, Urt. vom 7. Juli 2005, Az. 7/04, juris, Rn. 71; VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, Az. 20/10, juris, Rn. 80 ff.

<sup>225</sup> So macht es einen Unterschied, ob Mittel pauschal an alle Unternehmen einer bestimmten Größe oder eines bestimmten Wirtschaftszweiges ausgereicht werden, weil prognostiziert wird, dass diese Unternehmen aufgrund der Notlage unterstützungsbedürftig sein werden, oder ob Mittel nur vergeben werden sollen, wenn die Unternehmen nach Maßgabe von in den Förderbedingungen festgelegten Kennzahlen tatsächlich unterstützungsbedürftig sind.



die Darlegungslast dem bestehenden Handlungsdruck, der auch aus der Größe der Notsituation mit resultieren kann, entsprechend abzusenken. Hier wird es im Zweifel genügen, wenn eine kurze Darstellung der Sachlage und der deshalb bereits eingetretenen und drohenden Schäden, möglicherweise verbunden mit der Beschreibung eines für realistisch gehaltenen Szenarios der weiteren Entwicklung (auch in zeitlicher Hinsicht), sowie überblickartig die Handlungsfelder und die zu ergreifenden Maßnahmen nebst deren Kosten aufgezeigt werden. Dabei kann auch die Bildung deutlich pauschalierter Ansätze in Betracht kommen, die Prognose kann sehr überschlägig erfolgen und sich auf aktuell bereits verfügbare Erkenntnisquellen stützen.<sup>226</sup> Im Falle einer (dann) länger andauernden Lage kann es auch notwendig sein, die Maßnahmen und die entsprechende Darlegung anzupassen (s.u. V.). Ein mehr oder weniger vollständiger Verzicht auf entsprechende Ausführungen kommt dagegen nicht in Betracht. Dass sich der Landtag (wie für den Bundesgesetzgeber im Falle des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG vom BVerfG gefordert) mit den Darlegungen der Landesregierung befasst und sie aufgreift/übernimmt, bestätigt er durch eine entsprechende Debatte und den Beschluss nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV

Besteht kein derartiger Handlungsdruck, wird eine in Bezug auf die Feststellung der Parameter der Notsituation, insbesondere auch zu ihrer Dauer, die zu ergreifenden Maßnahmen<sup>227</sup> und die prognostizierten Kosten detailliertere Darlegung erforderlich sein, die ggf. auf spezifisch anerkannte Ermittlungsmethoden zu stützen ist; im Zweifel ist die Hinzuziehung externen Sachverständigen erforderlich<sup>228</sup>. Die der Prognose zugrundgelegten Sachverhaltsannahmen müssen sorgfältig ermittelt werden, sie muss sich methodisch, so vorhanden, auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent verfolgt werden. Das Prognoseergebnis muss die tragenden Gesichtspunkte hinreichend deutlich offenlegen und darf keine sachfremden Erwägungen enthalten.<sup>229</sup>

Im Ergebnis sind die an die Darlegung und an die begründete Prognose zu stellenden Anforderungen abhängig von der Eigenart der jeweiligen Notlage und der Dringlichkeit der

---

<sup>226</sup> Vgl. die Übersicht der MdFE-Vorlage 12/20 vom 29. März 2020, P-AHF 7/10 vom 30. März 2020, Anlage 1.4.

<sup>227</sup> Illustrativ die Darstellung der in Bremen ergriffenen Maßnahmen bei *Korioth* (Fn. 2), S. 13 f.; vgl. auch Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Fn. 65), S. 65 ff., zu den Maßnahmen des Bundes.

<sup>228</sup> Vgl. etwa die Öffentliche Anhörung zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 des Bundes am 29. Juni 2020 im Haushaltsausschuss, StenoPr. 19/67.

<sup>229</sup> *Degenhart*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 21, zu Art. 72 Abs. 2 GG.

Reaktion auf diese, durch die die Möglichkeiten der Erkenntnisgewinnung und korrespondierend ihrer Darlegung determiniert werden. Sie können von einer skizzenhaften Darlegung und einer überschlägigen Prognose bis hin zu der auf einer eingehenden Diagnose von Sachstand und eingetretenen Folgen basierenden, wissenschaftliche Erkenntnisse und sachverständige Beratung einbeziehenden Prognose und entsprechenden Darlegung reichen. Eine allgemeingültige „Formel“ besteht hierfür allerdings nicht.

## **V. Frage 5: Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten**

Den Gesetzgeber betreffende Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten sind vornehmlich aus dem grundrechtlichen Bereich bekannt, betreffen also Gesetze, mit denen Eingriffe in Grundrechte verbunden sind.<sup>230</sup> Beruhen solche Gesetze auf Prognosen des Gesetzgebers, die nicht (vollumfänglich) eintreten, oder verändern sich die einem Gesetz zugrunde gelegten, den Grundrechtseingriff zunächst einmal rechtfertigenden (tatsächlichen) Verhältnisse derart, dass das Gesetz verfassungswidrig wird, besteht dem Grunde nach eine Pflicht des Gesetzgebers zur Nachbesserung. Die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung nach Art. 20 Abs. 3 GG umfasst nach der Judikatur des BVerfG auch die Verantwortung dafür, dass einmal erlassene Gesetze in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz bleiben.<sup>231</sup> Dem Gesetzgeber wird aber keine generelle Pflicht zur Beobachtung und Kontrolle seiner Gesetze abverlangt. Die Nachbesserungspflicht wird regelmäßig erst dann aktualisiert, wenn die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes erkannt oder doch deutlich erkennbar wird.<sup>232</sup> Allerdings kann es der hohe Rang des geschützten Rechtsgutes erfordern, dass den Gesetzgeber eine Beobachtungspflicht trifft. In derartigen Fällen muss er sich „in angemessenen zeitlichen Abständen in geeigneter Weise – etwa durch periodisch zu erstattende Berichte der Regierung – vergewissern, ob das Gesetz die erwarteten Schutzwirkungen tatsächlich entfaltet oder ob sich Mängel des Konzepts oder seiner praktischen Durchführung offenbaren ...“.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Zum Ganzen *Höfling/Engels*, Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, S. 851, 856 f.

<sup>231</sup> Vgl. etwa BVerfG, Urt. vom 28. Mai 1993, Az. 2 BvF 2/90, juris, Rn. 308; *Jarass* (Fn. 6), Art. 20 Rn. 122 ff.

<sup>232</sup> Vgl. etwa BVerfG, Urt. vom 28. Mai 1993, Az. 2 BvF 2/90, juris, Rn. 309.

<sup>233</sup> BVerfG, Urt. vom 28. Mai 1993, Az. 2 BvF 2/90, juris, Rn. 309.

Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten sind im Übrigen z.B. im Bereich der Finanzausstattung der Kommunen (Kommunaler Finanzausgleich) bekannt.<sup>234</sup>

Eine entsprechende Pflicht zur Beobachtung der Entwicklung einer (überjährigen) Notlage und der mit ihr verbundenen Kostenfolgen wird verfassungsrechtlich, wie bereits dargestellt (s. o. III. 2.), im Falle der Bildung eines Sondervermögens bei erheblichen Unsicherheiten der gesetzgeberischen Prognose anzunehmen sein. In diesem Fall besteht auch eine Pflicht zu einer erneuten jährlichen Beschlussfassung i.S.d Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV.

Im laufenden Haushaltsjahr dürfte Vergleichbares nicht zu fordern sein, da hier die Mittel entweder verwendet werden oder aber nicht; soll mit einem Nachtragshaushalt das finanzielle Volumen des Haushalts oder des Sondervermögens vergrößert werden, müssen, wie dargestellt (s. o. II.), ohnehin die Voraussetzungen des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV weiterhin erfüllt sein (bzw. dürfen die Folgen der Notlage noch nicht ausgeglichen sein).

Eine weitere Steuerungsmöglichkeit besteht schließlich in der unmittelbaren Einflussnahme des Landtages auf den Mitteleinsatz durch Ausbringung eines Sperrvermerkes (§ 22 Satz 3 LHO).

## **VI. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen**

### **Vorbemerkung zum Verständnis des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV**

Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV wird in diesem Gutachten ein „klassisches“ Normverständnis im Sinne eines „Wenn-Dann-Schemas“ zugrunde gelegt: Wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen gegeben sind, also eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, dann darf von dem in Art. 103 Abs. 1 LV aufgestellten Grundsatz, dass der Haushalt des Landes ohne Kredite auszugleichen ist, abgewichen werden. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV setzt also auf der „Normallage“ auf und eröffnet dem Land für die Notlage eine zweckgebundene Finanzierungsmöglichkeit, die sonst nicht bestünde. Weder befreit die Norm von anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben, etwa zur Einhaltung der Haushaltsgrundsätze, noch unterwirft sie das staatliche Handeln zusätzlichen, in der Normallage nicht bestehenden Bindungen, z. B. einer Pflicht zur verstärkten Haus-

---

<sup>234</sup> Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW; VerfG Bbg, Urt. vom 22. Nov. 2007, Az. 75/05, juris, Rn. 127 ff.; VerfG Bbg, Urt. vom 16. Sept. 1999, Az. 28/98, juris, Rn. 92 f.

haltskonsolidierung. Für die Bestimmung des zulässigen Kreditvolumens ist daher auf einen Vergleich der Finanzlage des Landes mit und ohne Notlage abzustellen: Ein Defizit des Notlagenhaushalts kann nur in Höhe der Haushaltsbelastungen, die aus der Notlage resultieren, durch Kredite ausgeglichen werden, dies aber grundsätzlich vollständig, soweit nicht aus sonstigen Bestimmungen der Verfassung Einschränkungen ableitbar sind.

### **1. Zu Frage 1: Kriterien der Beschlussfassung zur Notlage**

Der Gesetzgeber unterliegt bei der Abweichung vom grundsätzlichen, in Art. 103 Abs. 1 LV festgelegten Verbot der Nettoneuverschuldung verfassungsrechtlichen Bindungen, hat aber auch Einschätzungsspielräume. Ob überhaupt eine Notlage vorliegt, ist objektiv festzustellen. Auch müssen die Kreditaufnahme und die ergriffenen Maßnahmen dazu bestimmt sein, die Notlage zu überwinden oder aus der Notlage resultierende Schäden oder Verluste (Verursachungszusammenhang) abzuwehren oder auszugleichen. Hinsichtlich der Bewertung der drohenden Schäden, der Dauer der Notlage, der Geeignetheit der zu ergreifenden Maßnahmen und des Maßes des für erforderlich gehaltenen Mitteleinsatzes besteht dagegen ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers. Seine Annahmen müssen aber einer (verfassungsgerichtlichen) Plausibilitätsprüfung standhalten.

Der finanzielle Rahmen der zulässigen Kreditaufnahme ist durch einen Vergleich der Haushaltssituation ohne die Notlage mit der durch diese Notlage verursachten Haushaltssituation bestimmt. Ergibt sich für den Notlagenhaushalt ein Haushaltsdefizit, dürfen Kredite nur in Höhe der finanziellen Differenzen zum Normalhaushalt, die durch die aufgrund der Notlage erlittenen Einbußen und durch die zu ihrer Überwindung bestimmten und geeigneten Maßnahmen verursacht werden (Netto-Mindereinnahmen und Netto-Mehrausgaben), aufgenommen werden; dies allerdings grundsätzlich vollständig. Anders als in Teilen der juristischen Literatur vertreten, lässt sich aus der Verfassung nicht ableiten, dass der Gesetzgeber dazu verpflichtet ist, vor der Kreditaufnahme Konsolidierungsanstrengungen zu ergreifen oder laufende Programme, die nicht zur Überwindung der Notlage beitragen, abzuberechnen. Er darf insbesondere ein Haushaltsdefizit aufgrund von durch die Notlage verursachten (Netto-)Mindereinnahmen vollständig durch Kredite ausgleichen. Für eine Kreditfinanzierung von (laufenden oder neuen, nicht notlagenbedingten) Programmen, die in einem Haushalt ohne Notlage keine Deckung gehabt hätten, ist hingegen kein Raum.

Das die Kreditaufnahme ermöglichende Gesetz muss einen Tilgungsplan enthalten. Dieser muss die Höhe der jährlichen Tilgungsraten und die Dauer des Tilgungszeitraums festlegen, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem auslösenden Ereignis und dem Umfang der Kreditaufnahme stehen sollen. Die Tilgungsregelung kann verschärft, erleichtert oder suspendiert werden; im Falle einer Verschlimmerung der Notlage oder bei Eintritt einer neuen Notlage kann auch ein konsolidierter Tilgungsplan beschlossen werden.

## **2. Zu Frage 2: Erneute Beschlussfassung**

Eine erneute Beschlussfassung und Kreditaufnahme ist unter denselben Voraussetzungen zulässig, die für die erstmalige Beschlussfassung gelten. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV ist nicht zu entnehmen, dass mit einem ersten Beschluss die Möglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers quasi „verbraucht“ wären. Mit Blick auf den Sinn des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zur Überwindung einer Notlage zu gewährleisten und die mit dieser verbundenen Schäden auszugleichen, wird es auch zulässig sein, einen weiteren Beschluss nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV dann zu fassen, wenn zwar die Notlage selbst überwunden (oder unter staatlicher Kontrolle) ist, die Mittel aber (zusätzlich zum ersten Kredit) benötigt werden, um die durch die Notlage verursachten Schäden zu beheben und Einbußen auszugleichen.

Der Tilgungsplan kann angepasst werden.

## **3. Zu Frage 3: Überjährige Finanzierung durch Sondervermögen**

Der Bildung eines Sondervermögens zur Überwindung einer Notlage und ihrer Folgen stehen keine grundsätzlichen Bedenken entgegen. Das Errichtungsgesetz muss dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen und insbesondere den Zweck und den Mitteleinsatz vorgeben. Der verfassungsrechtlich begründeten Sonderstellung der Sondervermögen entsprechend finden die Haushaltsgrundsätze, insbesondere auch der Grundsatz der Jährlichkeit, nur eingeschränkte Anwendung. Die Bildung von Sondervermögen unterliegt daher auch keinen spezifischen Rechtfertigungserfordernissen, die über das Erfordernis der Erfüllung eines bestimmten Zwecks hinausgehen, sondern steht dem Gesetzgeber, vorbehaltlich der Beachtung des Missbrauchsverbots, prinzipiell frei. Werden die Zuführungen an das Sondervermögen zur Deckung eines überjährigen Finanzbedarfs des Sondervermögens kreditfinanziert, kann allerdings das Wirtschaftlichkeitsgebot verletzt sein, wenn dies mit (Zins- oder Verwahr-)Kosten verbunden ist und diese sich nicht aufgrund von mit der Bil-

dung des Sondervermögens für die Überwindung der Notlage und ihrer Folgen verbundenen Vorteilen rechtfertigen lassen.

Der vom Landtag zu treffende Beschluss über die Notlage sollte sich im Falle der Errichtung eines auf mehrere Jahre angelegten Sondervermögens auf die gesamte avisierte Dauer beziehen, damit der zeitliche Rahmen des Beschlusses auf der einen Seite und der aufgrund dieses Beschlusses erfolgenden finanzpolitischen Maßnahmen auf der anderen Seite nicht auseinanderfällt. Ist die Prognose zur (zeitlichen) Entwicklung der Notlage mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, besteht eine Verpflichtung des Landtages, den Beschluss jährlich zu überprüfen und neu zu fassen.

#### **4. Zu Frage 4: Prognose und Darlegungsobliegenheiten**

Soweit die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers reicht, ist er bestimmten Darlegungsobliegenheiten unterworfen. Dabei kann sich der Einschätzungsspielraum auf unmittelbar sichtbare Folgen etwa einer plötzlich auftretenden Naturkatastrophe beziehen oder auf die lange wirkenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines exogenen (ökonomischen) Schocks, und damit enger oder weiter ausfallen; die erforderliche Bestimmtheit der Prognosen ist hierdurch bedingt. Die Darlegungsobliegenheiten sind, als Korrelat zur Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, auf dasjenige begrenzt, was notwendig ist, um der Verfassungsgerichtsbarkeit die Überprüfung der Einhaltung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums im Sinne einer Plausibilitätskontrolle zu ermöglichen. Erfordert die Notlage eine sehr schnelle Reaktion zur Gefahrenabwehr, ggf. auch in der Form eines „ersten Schrittes“, die langwierige Entscheidungsfindungsprozesse weitgehend ausschließt, sind die Anforderungen an die Prognose und die Darlegungslast dem bestehenden Handlungsdruck, der auch aus der Größe der Notsituation mit resultieren kann, entsprechend geringer. Besteht kein derartiger Handlungsdruck, wird eine in Bezug auf die Feststellung der Parameter der Notsituation, insbesondere auch zu ihrer Dauer, die zu ergreifenden Maßnahmen und die prognostizierten Kosten detailliertere Darlegung erforderlich sein, die ggf. auf spezifisch anerkannte Ermittlungsmethoden zu stützen ist; im Zweifel ist die Hinzuziehung externen Sachverständigen erforderlich. Die der Prognose zugrundgelegten Sachverhaltsannahmen müssen sorgfältig ermittelt werden, sie muss sich methodisch, so vorhanden, auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent verfolgt werden. Das Prognoseergebnis muss die tragenden Gesichtspunkte hinreichend deutlich offenlegen und darf keine sachfremden Erwägungen

enthalten. Der Landtag muss sich die Darlegungen (mehrheitlich) nachvollziehbar zu eigen machen.

#### **5. Zu Frage 5: Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten**

Im laufenden Haushaltsjahr bestehen regelmäßig keine Beobachtungs- oder Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers. Eine Pflicht zur Beobachtung der Entwicklung einer (überjährigen) Notlage und der mit ihr verbundenen Kostenfolgen und zur erneuten (jährlichen) Fassung des Abweichungsbeschlusses ist verfassungsrechtlich aber im Falle der Bildung eines Sondervermögens dann anzunehmen, wenn die zugrundeliegende gesetzgeberische Prognose erhebliche Unsicherheiten aufweist.